



**Centro Universitário de Brasília – UniCeub**  
**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS**

**MARCO ANTÔNIO DE SOUZA WATANABE**

**PODER DE POLÍCIA E SEU LIMITE DE INCIDÊNCIA SOBRE A MANUTENÇÃO  
DA ORDEM PÚBLICA**

**BRASÍLIA**  
**2015**

**MARCO ANTÔNIO DE SOUZA WATANABE**

**PODER DE POLÍCIA E SEU LIMITE DE INCIDÊNCIA SOBRE A MANUTENÇÃO  
DA ORDEM PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de bacharelado em Direito  
do Centro Universitário de Brasília –  
UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc. Salomão Almeida  
Barbosa.

**BRASÍLIA  
2015**

**MARCO ANTÔNIO DE SOUZA WATANABE**

**PODER DE POLÍCIA E SEU DE LIMITE INCIDÊNCIA SOBRE A MANUTENÇÃO  
DA ORDEM PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de bacharelado em Direito  
da Faculdade do Centro Universitário de  
Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc. Salomão Almeida  
Barbosa.

Brasília, de de 2015.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Salomão Almeida Barbosa, MSc.

Orientador

---

Prof.

Examinador

---

Prof.

Examinador

## AGRADECIMENTO

*Agradeço primeiramente a Deus por me dar forças todos os dias pela minha vida e ter me provido sabedoria para conseguir concluir a monografia.*

*A minha família pelo apoio e compreensão nos momentos difíceis, assim como a minha namorada, obrigado pelos conselhos, ajuda e confiança dedicados.*

*Ao orientador, Professor Salomão pela paciência, contribuição e dedicação.*

*“Como são boas as bênçãos que me dás! Como são maravilhosas!”*  
(Salmos, cap. 16, vers. 6)

*“A habilidade de alcançar a vitória mudando e adaptando-se de acordo com o inimigo é chamada de genialidade.”*

(Sun Tzu)

*“A vantagem estratégica desenvolvida por bons guerreiros é como o movimento de uma pedra redonda, rolando por uma montanha de 300 metros de altura. A força necessária é insignificante; o resultado, espetacular.”*

(Sun Tzu)

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo a análise do limite de incidência do poder de polícia sobre a ordem pública, mas não somente nesse prisma e sim como ambos os lados são influenciados mutuamente. Tenta-se explanar também, qual seria o limite lícito da atuação desse poder em seu exercício discricionário. Para tanto, primeiramente, será abordado o poder de polícia por todas as suas características, objetivos, conceitos e exemplos diversos de atuação mas sobretudo será delineado um possível limite de atuação. Posteriormente, será conceituada a ordem pública e como o anterior será explanado com todas as suas características e ramificações, e principalmente o bem jurídico e social que visa guardar-proteger. Por fim, será explanado sobre a preservação da ordem pública, sobre a discricionariedade e vinculação do poder de polícia, mostrando quando é vinculado possui limitações como qualquer ato administrativo, porém quando discricionário, se age de acordo com os limites possíveis impostos pela lei e até onde tais limites de atuação no âmbito do poder de polícia sobre a ordem pública seriam lícitos ou ilícitos? Concluindo tenta-se explicar os possíveis limites de incidência do poder de polícia sobre a ordem pública, sob o prisma da razoabilidade e proporcionalidade.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Poder de Polícia. Ordem Pública. Vinculação. Discricionariedade. Limites. Proporcionalidade.

## **ABSTRACT**

The study presented aims to analyze the limits of incidence of the police power over the public order, but not only from a simple perspective, yet, how both sides get mutually influenced. Moreover, it is brought up the trying to explain what the licit limit of this power's actuation on its discretionary exercise would be. For this purpose, firstly it will be covered the police power in all its characteristics, objectives, concepts and also several examples of its actuation, but specially, it will be outlined a possible limit for this actuation. Afterwards, it will be conceptualized the public order and, as well as the latter, it will be covered within all its characteristics and ramifications, principally the legal social assets which target to save/protect. Finally, it will be approached the preservation of the public order, the discretion and bond of the police power, showing that when it is bonded there are limitations like any administrative act, nonetheless, when discretionary it acts according to the possible limits imposed by law. Leading to the question about up to what point the actuation in the scope of the police power over the public order would be licit or illicit. Concluding, there is the aim to explain the possible limits of incidence of the police power over the public order from the perspective of reasonableness and proportionality.

**Keywords:** Administrative Law. Police Power. Public Order. Bond. Discretion. Limits. Proportionality.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1 O PODER DE POLÍCIA.....</b>	<b>12</b>
1.1 Desenvolvimento Histórico .....	12
1.2 Conceito.....	14
1.3 Princípios aplicáveis ao poder de polícia.....	16
1.4 Espécies de poder de polícia.....	19
1.4.1 <i>Polícia administrativa</i> .....	19
1.4.2 <i>Polícia judiciária</i> .....	20
1.5 Competência.....	21
1.6 Delegação.....	22
1.6.1 <i>Delegação dos atos da polícia administrativa</i> .....	23
1.7 Atributos.....	24
1.8 Sanções.....	26
1.9 Meios de atuação.....	28
1.10 Controle do ato de polícia.....	29
1.11 Limites.....	30
<b>2 A ORDEM PÚBLICA.....</b>	<b>34</b>
2.1 Significado do vocábulo.....	34
2.2 Conceito de ordem pública.....	35
2.3 Ordem pública e ordem social.....	37
2.4 Ordem pública e segurança pública.....	38
2.5 Interesse público.....	39
2.6 Pedido de suspensão de segurança e a sua relação com a ordem pública.....	40
<b>3 A PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA.....</b>	<b>43</b>
3.1 Discricionariedade e vinculação.....	47
3.2 Os possíveis limites de incidência do poder de polícia sobre a ordem pública.....	51
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>63</b>



## INTRODUÇÃO

O instituto poder de polícia, pertencente primeiramente ao Estado, que se utiliza de sujeições e prerrogativas para a consecução dos seus fins e especialmente através do qual prioriza como produto final o bem-estar coletivo. Em segundo lugar, é inserido no sub-ramo do Direito denominado de Direito Administrativo o qual por sua vez sofre influência do Direito Constitucional, do qual todos os outros ramos do Direito sofrem influência, seja ela direta ou indireta.<sup>1</sup> Ficando assim “a cargo”, do Direito Administrativo a sua atuação de diferentes formas junto ao Estado na ordem social,<sup>2</sup> sendo dessa maneira o Poder de Polícia um dos principais instrumentos do qual dispõe para a consecução desse fim.

É um tema que envolve diretamente a sociedade como um todo, por que nasce da necessidade de criar uma convivência harmônica entre os seus cidadãos,<sup>3</sup> e que nesse contexto é entendida como parte integrante do Direito Público. Por isso a suma importância desse tema na vida em sociedade. Pois, não envolve somente um interesse isoladamente. Mais do que isso, sobre uma pluralidade de indivíduos, ante a unidade máxima de organização Política, sobrepõe o seu interesse sobre os interesses dos anteriores.

O instituto do poder de polícia é amplo e parametrado. Advêm do momento em que o homem resolve viver coletivamente, suas relações se tornam mais complexas e a tentativa de resolução de interesses privados não é mais aceita por ser realizada por suas próprias mãos.

Os cidadãos doam parte de sua liberdade por uma decisão que sobrepõe a deles, na necessidade de fazer com que a sociedade não conviva com rupturas na convivência. Porém, ao mesmo passo, entende-se que ao perder a liberdade em prol de um interesse maior, que seria o bem-estar coletivo,<sup>4</sup> existe a necessidade de impor limites à essa atuação da Administração, a fim de que uma vez bem delimitados não sejam ultrapassados.

Esse estado de graça que o Estado procura obter denomina-se ordem pública. Possuindo a Administração atribuições, os cidadãos as seguem e obedecem,<sup>5</sup> conforme citado

---

<sup>1</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 57.

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 42.

<sup>3</sup> CUNHA, Anne Clarissa Fernandes de Almeida. *Poder de Polícia: Discricionariedade e limites*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 84, jan 2011. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8930](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8930)>. Acesso em: 15 ago. 2014.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> SILVA, de Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 28 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 985.

no art.144 da Constituição Federal<sup>6</sup> e mantido especialmente pela Administração. Se não são obedecidas, a Administração Pública, através de sanções, dispõe de meios para submeter os sujeitos passivos que atentaram contra o bem-estar social.

Esse *link* criado entre a Administração Pública de um lado e a ordem pública como objetivo do outro é feito pela ferramenta denominada poder de polícia. Daí advêm o seu especial interesse e atenção dada tanto à Constituição Federal quanto às leis esparsas. Ferramenta essa que é operada por agentes públicos divididos em setores para atuar em diversas áreas da sociedade de maneira mais rápida e eficiente.<sup>7</sup>

Entretanto, esse assunto não se limita apenas ao âmbito nacional. Com o mundo globalizado, vem incidindo até mesmo sobre estrangeiros que podem não fazer parte da população daquele país, porém são submetidos às normas e devem sofrer a mesma repressão que os nacionais, se atentarem contra a ordem pública. O Brasil está deixando de ser um país tão ligado à uma norma rígida e passa a se ater à uma flexibilização advinda de jurisprudência, que se torna cada vez mais uma referência sobre decisões. Dessa forma, o âmbito de atuação e limites do Poder de Polícia fica nebuloso, não tendo um padrão bem definido como exemplo para violações que configuram situações semelhantes.

Em notícia publicada no meio digital, nos EUA cada vez mais cidadãos estrangeiros estão sendo presos sem a devida garantia dos seus Direitos, somente por se configurarem como suspeitos. De igual forma, um cidadão nacional encara a mesma situação: é preso somente por se passar de uma simples suspeita. Casos semelhantes vêm crescendo na comunidade jurídica: a atuação do poder de polícia sem respeito ao princípio do estado de direito.<sup>8</sup> Segundo a notícia veiculada, nota-se que além de intervir numa situação entre Estado com cidadão, suas decisões interventivas agem também sobre os Direitos Fundamentais, podendo lesioná-los se não detiver um limite claramente definido, porque sanções ou repreensões sem qualquer limite tendem a não respeitar o objetivo a qual existem para proteger, que é o bem-estar coletivo. Qual seria o limite do interesse social sobre os interesses privados, já que a atuação da Administração Pública é: “discricionária quanto ao Poder de

---

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição de República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2014.

<sup>7</sup> AFONSO, Débora Queiroz. *Possibilidade de aplicação do princípio da proporcionalidade em processos administrativos disciplinares cuja penalidade seja a demissão*. Revista da CGU, Edição Especial: Direito Disciplinar, Brasília, ano 6, p. 72-87, jul. 2011. p. 75.

<sup>8</sup> COSTA, Rafael. *Americanos podem ser presos sem processo por tempo indefinido*, 2014. Disponível em: <<http://consultor-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/118235458/americanos-podem-ser-presos-sem-processo-por-tempo-indefinido?ref=home>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

Polícia e não traduzir a lei, o modo, a forma, o tempo e as condições para a prática do ato de polícia, como também, não indica a norma legal os motivos que o ensejam, nem mesmo particularizam seu objeto.”<sup>9</sup> como Meirelles sustentava no seu artigo no ano de 1958. Passou-se muito tempo, porém a discussão continua mais presente do que nunca no âmbito doutrinário administrativo.

O poder de polícia encontra o seu conceito mais completo, de forma mais abrangente e eficaz no Código Tributário Nacional. Contudo, é delimitado às matérias por ele abrangidas, assim como a possibilidade também de abstenção além de uma ação. Esse trabalho acadêmico não tem por objetivo criar um limite bem definido, uma vez que o próprio legislador não o delimitou especificamente e, além disso, esse limite depende de um bom senso por parte da Administração. No entanto, trata de forma direta o possível limite, as áreas de atuação, seu desenvolvimento histórico a fim de que entendamos como ele se desenvolveu até chegar no modo atual. Além disso, visa mostrar até onde se põe, aparentemente, o limite público sobre o individual, e quanto ao resultado, como é influenciado no que se traduz na ordem pública e nos diversos campos no qual adentra e que são previstos tanto em lei como na jurisprudência - principalmente, para evidenciar como é vasto e complexo o seu campo de atuação e quão influente é no dia a dia da sociedade - até onde é proporcional essa limitação por lei das prerrogativas individuais, seja ela de liberdade ou de propriedade,<sup>10</sup> em prol da ordem pública. Também cumpre destacar se essa atribuição tem um cunho vinculativo ou discricionário atingindo assim o ponto crucial para o entendimento direto dessa manutenção pregada pelo poder de polícia diretamente no estado de normalidade que se denomina ordem pública.

Nota-se que a atuação do poder de polícia se configura como um ato administrativo, e como todo ato, deve ter delimitado: quem é competente para atuar, o seu objeto, forma e o objetivo final, sendo esse proporcional ao meio empregado.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> MEIRELLES, 1958 *apud*, BEZNOS. *Poder de Polícia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 26.

<sup>10</sup>MATOS, Larissa Nahime. *Direito Administrativo: Poder de Polícia*, 2011. Disponível em: < <http://www.webartigos.com/artigos/direito-administrativo-poder-de-policia/66677/>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

<sup>11</sup>ZAMPERLINI, Renan Augusto. *Poder de Polícia da Administração*, 2011. Disponível em: < [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=6038](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6038)>. Acesso em: 15 ago. 2014.

## 1 PODER DE POLÍCIA

### 1.1 Desenvolvimento Histórico

Como foi explanado anteriormente, esse trabalho visa focar a atuação da Administração Pública por meio de suas prerrogativas para o pleno exercício de suas atividades, impondo limites nas quais se denominam sujeições que recaem sobre os cidadãos<sup>12</sup>, e a sua maneira de conectar esses dois pólos distintos juntamente com a importância de se propor um limite para essas sujeições. Entretanto, para melhor entender sobre essa relação deve-se passar pela evolução histórica a fim de que se compreenda como o Poder de Polícia surgiu e o porquê de se configurar da maneira em que se encontra.

O termo “Poder de Polícia” não tem um nascimento certo, porém o que mais se assemelha e o qual a doutrina põe em tela é a origem da partícula “polícia”, que tem seu momento de nascimento na Grécia Antiga, pois deriva da palavra *Polis* que eram as cidades Estados Gregas. Para os Gregos o Poder e a Sociedade eram um bem uno, os quais não possuíam elementos autônomos agindo como se fossem freio e contrapeso.<sup>13</sup> Pode-se afirmar também como sendo “um termo latino, derivado da palavra latina *politia*, que significa constituição da cidade, constituição do Estado e no sentido a Administração Pública, governo.”<sup>14</sup> Esta segunda teoria de derivação, abrangia o conjunto de atividades Estatais, o que não difere de como se configura atualmente; por isso a importância de se saber de onde deriva a palavra. Ainda na Antiguidade Clássica não existia uma relação jurídica ou até mesmo uma síntese jurídica do Poder de Polícia<sup>15</sup>. O indivíduo antigamente não era considerado com um detentor de vontades, ao invés disso, era visto como uma parte do estado sem qualquer destaque ou individualização. O objetivo a ser alcançado era o do interesse do Estado:<sup>16</sup> os bens do cidadão estavam sempre a disposição do Estado; não havia um impedimento sobre o que o Estado podia ou não podia adentrar.<sup>17</sup> Em Roma, a situação modificou-se um pouco criando um âmbito de direito público denominado de *jus publicus* e um âmbito de direito privado denominado *jus privatus*,<sup>18</sup> avançando assim para uma situação semelhante, ainda que mais simples, ao que é previsto no Ordenamento Pátrio Brasileiro,

---

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 121.

<sup>13</sup> *Idem*. Poder de Polícia. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 1.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 6.

onde os bens não adentram nos bens pertencentes ao Estado, conferindo ao particular alguns poderes sobre a propriedade. Mas no momento não faz-se necessário aprofundar nesse assunto. O interessante é que o Poder de Polícia impõe ao cidadão que faça o bom uso de seus bens. Inspirado em idéias liberais, o Estado detém o Poder de conduzir os cidadãos à uma melhor organização em seu âmbito interno.<sup>19</sup>

Em Roma já existia a idéia de um limite entre “privado para com privado”, de maneira que os interesses de um acabavam onde os do outro começavam. O que remeteu diretamente à época feudal, quando os indivíduos adicionaram aos fatores jurídicos e políticos já existentes em Roma, fatores econômicos.<sup>20</sup> Nessa época o detentor dos poderes era o Príncipe, que de certa forma atraía para si a personificação do Estado, ocorrendo um retrocesso em comparação com o panorama criado em Roma. Confundia no período feudal a imagem da igreja com o corpo do Estado.<sup>21</sup>

Na fase seguinte, temos na Revolução Francesa as maiores e mais significantes mudanças no instituto do Poder de Polícia. Nessa época primou-se pelo Estado Liberal, se configurando assim o Poder Público. Um Estado Liberal que tentava impor alguns limites na intervenção Estatal, a pedido da burguesia da época. Por um lado protegeu os interesses privados, por outro esqueceu de intermediar com o Estado um limite para cada interesse, desenvolvendo dessa forma um sentimento de descontrole entre os cidadãos no que era de cada um e até aonde chegavam suas propriedades.<sup>22</sup>

Cria-se no século XIV, na França a palavra “polícia” com o significado de uma atividade-fim do Estado e também na Alemanha cria-se um conceito para a mesma palavra, no sentido de perseguir a autoridade pública, indicando toda e qualquer atividade do Estado.<sup>23</sup>

Nos EUA, o vocábulo Poder de Polícia foi usado pela primeira vez no ano de 1827, e sendo denominado de “*police power*”:

“Embasado nessa desigualdade jurídica que o coloca, na defesa do bem comum, em patamar acima do indivíduo, o Estado exerce um poder imperativo da restrição e condicionamento da propriedade e das atividades individuais para adequá-las aos interesses sociais. Esse poder imperativo é o que a doutrina chama de “Poder de

---

<sup>19</sup> SOUZA, Gilson Sidney Amâncio de. *Poder de Polícia: Limites e restrições à propriedade privada*. Disponível em: < <http://www.sedep.com.br/?idcanal=24211>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

<sup>20</sup> BEZNOS, Clovis. *Poder de Polícia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 13.

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 121.

<sup>22</sup> *Idem*. *Poder de Polícia: Limites e restrições à propriedade privada*. Disponível em: < <http://www.sedep.com.br/?idcanal=24211>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

<sup>23</sup> *Ibidem*. *Poder de Polícia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 14.

Polícia" denominação originada no Direito Norte Americano, " police power", utilizada pela primeira vez em 1827 em voto do juiz Marshall da Suprema Corte do Estados Unidos da America.”<sup>24</sup>

Passado por todos esses momentos distintos da história, entende-se como e porque do Poder de Polícia possuir a estrutura que apresenta atualmente. A seguir, o conceito fruto desse desenvolvimento histórico é apresentado, a fim de que se entendam todos os seus requisitos e âmbito.

## 1.2 Conceito

Conceituado assim no direito brasileiro: “O poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.”<sup>25</sup> Di Pietro define o instituto como sendo um ato administrativo emanado primeiramente da lei, encarregada da Administração pública através de matérias pré-definidas as quais seriam o seu âmbito de atuação; utilizando de discricionariedade para realizar ou abster-se de incidir sobre o exercício do direito, visando sempre impedir que o Direito Público colida com o Direito Privado, para que haja uma existência pacífica objetivando alcançar a Ordem Pública.

O poder de polícia reparte-se entre o Legislativo e o Executivo. No âmbito do poder Legislativo é que o poder de polícia demanda do Estado as chamadas limitações administrativas. A Administração Pública ordena esse poder, assim como também o controla.<sup>26</sup>

Apesar do poder de polícia ser conhecido como um instituto pertencente ao Direito Administrativo, é no Código Tributário Nacional que encontra respaldo legal para existir. Mais precisamente no artigo 78, *in verbis*:

“O Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> SOUZA, Gilson Sidney Amâncio de. *Poder de Polícia: limites e restrições à propriedade privada*. Disponível em: <<http://www.sedep.com.br/?idcanal=24211>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

<sup>25</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 123.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 123.

<sup>27</sup> BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2014.

O poder de polícia é uma atividade da Administração. Por agir através de um ato administrativo, deve observar os requisitos gerais do ato. É de natureza pública e por este motivo deve seguir as normas de Direito Público, no âmbito do interesse e da segurança, e dentre outras áreas de atuação descritas acima. Sempre em respeito à coletividade, com enfoque no direito coletivo, no direito privado e na operação recíproca entre eles.

Celso Antonio Bandeira de Mello em seu entendimento sobre o poder de polícia divide o conceito em dois âmbitos, sendo o primeiro denominado de sentido amplo e o segundo em sentido estrito. “Em sentido amplo condiciona a liberdade e a propriedade, se adequando ao interesse coletivo, refere às complexas medidas que o Estado cuida da liberdade e propriedade dos cidadãos; em sentido restrito ou estrito, é caracterizado no sentido único de intervenções (gerais ou abstratas) emanadas do Poder Executivo com o objetivo de barrar ou prevenir o desenvolver de atividades particulares que contrastem com o interesse coletivo.”<sup>28</sup>

Conceito esse que serve de reforço para evidenciar o conceito provido no início desse sub-tópico, de que o poder de polícia não emana somente do Legislativo, amparado por lei, mas também no âmbito do executivo na forma, por exemplo: de injunção, de licenças. Gasparini, diferentemente de Celso Antônio, vê que a atribuição advinda da lei não incide sobre os direitos, mas sim sobre a liberdade e a propriedade, visto assim que nem a doutrina é pacífica quanto ao âmbito de incidência do poder de polícia.<sup>29</sup> A polícia administrativa, se calca em um “vínculo geral”, existente entre a Administração Pública e os cidadãos, que dá o norte sobre o uso, gozo e a disposição da propriedade e o exercício da liberdade em favor do interesse público.<sup>30</sup> Na Constituição Federal, dispõe que é através da instituição de taxa que o poder de polícia é criado, mais especificamente no seu art. 145, II, *in verbis*:

“**Art. 145** - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] **II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização**, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; [...]”<sup>31</sup> (grifo nosso)

---

<sup>28</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 841.

<sup>29</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 179.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>31</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição de República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2014.

No Código Tributário Nacional, o poder de polícia está incluso no título IV taxas, e é daí que esse poder nasce. Através do fato gerador que são instituídas as mesmas, e posteriormente a criação do poder de polícia. Como é previsto no Código, *in verbis*:

“Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.”<sup>32</sup>

A taxa é um tipo de tributo previsto no art. 3º do Código Tributário Nacional.<sup>33</sup> No caso do poder de polícia, a chamada taxa de polícia é instituída em cima do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, onde o bem comum justifica a restrição ou condicionamento dos direitos individuais.<sup>34</sup>

O exercício deve ser “regular”, como esclarece o art. 77, e para ser definido como regular deve ser realizado sem qualquer tipo de abuso ou desvio de poder.<sup>35</sup> Além disso, a taxa só pode ser cobrada se a atividade for realizada, caso contrário não há de se falar em cobrança.

O poder de polícia tem sua previsão legal bem definida de como atuar, sua forma de instituição, casos em que pode-se agir ou abster-se, sempre com o escopo de uma atuação pública sobre um âmbito privado e tentando encontrar um equilíbrio entre si. Mesmo com diferentes conceitos, nenhuma caracterização foge desse relacionamento que é dito aqui reiteradamente, pois é o pilar principal do Poder de Polícia junto com os seus princípios.

### 1.3 Princípios aplicáveis ao Poder de Polícia

A Constituição Federal no seu art. 5º prevê alguns direitos aplicáveis ao Direito Administrativo e desses, alguns formam a base legal do Poder de Polícia. Fazem parte deste instituto os direitos previstos nos incisos IV, XIII, XV, XXII. Porém, não são ilimitados e esbarram em alguns impedimentos. Devem estar unidos com a Ordem Pública e o interesse social.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup>BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2014.

<sup>33</sup>*Ibidem*. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2014.

<sup>34</sup>Alexandre, Ricardo. *Direito Tributário esquematizado*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 26.

<sup>35</sup>*Ibidem*.

<sup>36</sup>GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 178.



O poder de polícia não possui a intenção de extinguir os direitos individuais e sim, agir de forma ponderada se galgando nos princípios: da razoabilidade, proporcionalidade, necessidade, eficácia, presunção de legitimidade e supremacia do interesse público, devendo para tanto, sempre ter como medida limitadora os princípios administrativos da proporcionalidade e da eficácia.<sup>37</sup>

Passando princípio por princípio, os dois primeiros são estudados juntos pois se complementam. São esses os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, que obrigam a Administração Pública a utilizar a forma menos onerosa e condizente em cada caso, com relação aos seus cidadãos. No Código Tributário o poder de polícia não deve ser exercido com abuso de poder. A previsão é amparada por esses princípios, ao passo que é utilizado um parâmetro a fim de que haja proporcionalidade no seu exercício sempre que possível. Neto, defende que com o princípio da razoabilidade é atribuído ao Poder Público a discricionariedade com relação a uma norma, havendo contribuição efetiva para atender o interesse público.<sup>38</sup> O princípio da proporcionalidade é utilizado pela Administração para alcançar seus fins, princípio exercido como pré-requisito da razoabilidade para alcançar a Administração seu objetivo.

O terceiro princípio é o da necessidade, que busca seu apoio no Direito Penal, mostrando a ligação entre os princípios que permeiam o Direito e seus diferentes ramos de atuação. Explicita que para que o Estado possua a prerrogativa de atuação deve, no caso do Direito Administrativo, haver a necessidade de fazer permanecer a Ordem Pública sem qualquer abalo estrutural.<sup>39</sup>

O quarto, é o princípio da eficácia. Este diz que o serviço público deve ser prestado adequadamente, ou seja, a Administração deve atingir o objetivo pretendido de forma plena para a manutenção da ordem pública.<sup>40</sup>

O quinto princípio é o da presunção da legitimidade. Tem seu amparo legal no parágrafo único do art. 78 do Código Tributário, *in verbis*:

“Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando **desempenhado pelo órgão competente** nos limites da lei aplicável, com

---

<sup>37</sup> CUNHA, Anne Clarissa Fernandes de Almeida. *Poder de Polícia: Discricionariedade e limites*. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 84, 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8930](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8930)>. Acesso em: 16 ago. 2014.

<sup>38</sup> NETO 1989, apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 81.

<sup>39</sup> MARTINS, Jesus Nazareno Lopes. *Direito Penal- Princípios*, 2012. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAqqlAI/direito-penal-principios>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

<sup>40</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013 p. 84.

observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.”<sup>41</sup> (grifo nosso)

Ou seja, não pode o poder de polícia ser exercido sem a devida previsão normativa, e se for realizado presume-se ser desempenhado pelo órgão previsto em lei. De forma bem simples, esse princípio está representado pelo Legislador.

O sexto e último princípio, é a supremacia do interesse público. É o princípio basilar da estrutura do poder de polícia, pois envolve diretamente a sua prerrogativa, a qual é o principal fator que lhe dá legitimidade através da lei para atuar. “O fundamento do poder de polícia é o princípio da supremacia do interesse coletivo sobre o privado. Através dele, limitam-se os direitos individuais das pessoas em benefício do interesse coletivo. O exercício e o uso da liberdade e da propriedade devem estar entrosados com a utilidade coletiva.”<sup>42</sup>

O princípio da supremacia envolve a autoridade administrativa em toda a sua atuação. “Esse primado nasce de em uma época que o Direito, deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo.”<sup>43</sup> A Administração possui poderes vindos da lei, uma vez que visa à proteção de um interesse coletivo. Princípio esse também conhecido como princípio da finalidade pública, ligado intrinsecamente ao princípio da indisponibilidade do interesse público, como explica Celso Antonio Bandeira de Mello:

“Significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade-internos ao setor público-não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incube apenas curá-los”.<sup>44</sup>

Ou seja, a Administração não pode escolher quais interesses estarão por ela tutelados. Possuindo assim, apenas a tarefa de zelar por esses direitos e interesses. O interesse coletivo sobre o privado é entendido como um princípio geral do Direito que incide sobre qualquer sociedade, não sendo previsto de maneira direta em dispositivo algum da Constituição e sendo formado como um pressuposto de convívio social.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup>BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2014.

<sup>42</sup>PATAKI, Arion Álvaro. Poder de Polícia, 2006. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1301>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

<sup>43</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 87.

<sup>44</sup>MELLO, 2004 *apud* DI PIETRO, 2013. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 67.

<sup>45</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 99.

A Administração, advindo desse princípio da indisponibilidade do interesse público tem a possibilidade de agir unilateralmente, representando o interesse coletivo diante de terceiros. Ação essa que pode se manifestar na forma de sanção ou outros tipos de providências que cabem aos administrados acatar.<sup>46</sup>

Portanto, esses princípios complementam-se e agem uniformemente para a consecução de um sistema harmônico e galgado na coletividade, tornando-se não somente uma ferramenta da Administração Pública, como também a sua alma, uma vez que são figuras homogêneas com esse ramo do Direito.

## 1.4 Espécies de poder de polícia

Segundo a doutrina, o poder de polícia pode ser sub-dividido em duas espécies: Polícia administrativa e polícia judiciária. Cabe distinguir cada uma delas pelo seu traço característico principal que é o momento no qual agem.

### 1.4.1 Polícia administrativa

A polícia administrativa é conhecida pelo seu caráter preventivo, porém Rolland nega que se possa distingui-la somente por essa característica. A polícia administrativa age de forma também repressiva quando atua no sentido de obstar a atividade de um particular. A polícia administrativa, podendo ser considerada como preventiva apenas quando previne danos futuros e outros advindos de ações ilegais.<sup>47</sup> Seria um tipo de repressão diferente do que caracteriza a polícia judiciária, pois não estaria em voga a captura de delinquentes, ou até mesmo no caso de comercialização de produtos farmacêuticos impróprios já postos a venda, pois já causaram um dano, chegando ao conhecimento da autoridade depois do mesmo.<sup>48</sup>

Nas palavras de Mello sobre o que efetivamente divide a polícia administrativa da polícia judiciária, *in verbis*:

“[...] é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica.”<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> *Idem*, p. 99.

<sup>47</sup> ROLLAND, 1947 *apud* MELLO, 2014. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 852.

<sup>48</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 852.

<sup>49</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 853.

Em concordância, Lazzarini também põe as duas ramificações em pontos distintos. Quando atua com algo ilícito que somente se configura como administrativo, sendo repressivo ou preventivo, é caracterizada como polícia administrativa; Entretanto, se age contra algo ilícito penal é da polícia judiciária que se está tratando.<sup>50</sup>

“A polícia administrativa é uma atividade emanada da Administração Pública em prol da Ordem Pública, expressa por atos advindos de norma ou concretos, que com base no fundamento legal, da liberdade, propriedade, mediante fiscalização ou de prevenção e até mesmo repressiva impõe aos cidadãos uma abstenção “*non facere*”, com o objetivo de obedecer aos interesses sociais.”<sup>51</sup>

Leonardo de Rocha Souza, na publicação da revista de Direito Administrativo, demonstra algumas das diferentes áreas em que a polícia administrativa age e assim diferencia ainda mais o âmbito de atuação entre os dois tipos de polícia, como cita a decisão proferida pelo STF, na ADI 2751 de 2005:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. LEI 3.756, DE 2002, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. I. — Lei 3.756/2002, do Estado do Rio de Janeiro, que autoriza o Poder Executivo a apreender e desemplacar veículos de transporte coletivo de passageiros encontrados em situação irregular: constitucionalidade, porque a norma legal insere-se no poder de polícia do Estado. II. — Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”<sup>52</sup>

Visto que apesar de vir de uma lei estadual, está relacionado com o Código de Trânsito, sendo assim configurado como um interesse público incidindo por sua vez na Ordem Pública e consequentemente com o poder de polícia. Apesar de aparentemente não se enquadrar no Direito Administrativo, o ministro relator Carlos Velloso, em seu parecer, enquadra o presente caso como de responsabilidade deste ramo do Direito.

#### **1.4.2 Polícia judiciária**

Apesar de ambas as polícias agirem com o objetivo principal de manter a Ordem Pública, a polícia judiciária age em cima do ilícito penal, de maneira menos

<sup>50</sup> LAZZARINI, apud DI PIETRO. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 124.

<sup>51</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 852.

<sup>52</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2005 apud SOUZA, Leonardo da Rocha de. *O poder de polícia administrativa e a realização dos direitos fundamentais: um estudo a partir de decisões do STF*. Revista de Direito Administrativo, Brasil, 255, abr. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8437/7185>>. Acesso em: 17 Ago. 2014.

profunda.<sup>53</sup> Uma diferenciação fundamental que distingue agora a polícia judiciária segundo a doutrina seria a de que ela age sobre pessoas, como ensina Costa.<sup>54</sup>

A atuação da polícia judiciária é de responsabilidade de certo e determinado órgão, ao passo que cabe apurar infrações penais como, por exemplo, o art. 144 §4º da CF.<sup>55</sup> A polícia Judiciária é regida por normas processuais penais.<sup>55</sup>

## 1.5 Competência

A competência em sede de polícia é atribuída à autoridade que a lei atribuir. Não pode ser atribuído por qualquer lei senão pela Constituição, que delega quem pode legislar sobre a matéria. Mais especificamente, à União recai essa função de legislar de maneira ordinária. De forma menor, cabe aos Municípios decidirem sobre o seu âmbito em sede do poder de polícia sendo ela administrativa.<sup>56</sup> A responsabilidade não recaindo sobre a União ou o Município, cabe ao Estado-membro, com base no art. 32§ 1º da Constituição Federal.<sup>57</sup> O poder do poder de polícia recai sobre a Câmara dos Deputados e sobre o Senado Federal respectivamente nos seus limites, cabendo a eles mesmos esse usufruto do poder; Nos Tribunais Judiciais, recai a mesma competência sobre o poder de polícia.<sup>58</sup>

Sendo o Poder de Polícia uma atribuição facultativa por parte da Administração, a principal “*Alea*” não é sobre essa facultatividade e sim sobre a capacidade de legislar que ora a União é competente, ora os Estados e Distrito Federal são igualmente também. Flores aprofunda mais o âmbito de incidência sobre a capacidade de legislar, que em sede do poder de polícia é concorrente entre a União primeiramente, depois aos Estados e o Distrito Federal. À união cabe, segundo o art. 24 § 1º da Constituição Federal, estabelecer normas gerais o que no § 2º, de forma complementar, è atribuído aos Estados e o Distrito Federal. De acordo com o parágrafo 3º, inexistindo norma específica recai sobre os Estados a tarefa de cuidar dos seus assuntos internos não amparados pela lei.<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 124.

<sup>54</sup> COSTA, Elisson. *Polícia administrativa x polícia judiciária*, 2014. Disponível em: <<http://elissoncosta.jusbrasil.com.br/artigos/112311673/policia-administrativa-x-policia-judiciaria>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

<sup>55</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição de República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2014.

<sup>56</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 182.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 181-182.

<sup>59</sup> BRASIL 1988, *apud* FLORES, Alder. *Competência x Poder de Polícia*, 2008. Disponível em: <<http://www.ofarol.inf.br/politica/competencia.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

Se os Estados em face da situação de deverem legislar de maneira concorrente, devem sempre observar se existem normas gerais legais instituídas pela União, da mesma forma devem agir os municípios em face de normas gerais suplementares exaradas pelos Estados.<sup>60</sup>

Nenhum grau de organização do Estado, seja ele União ou Estado, pode em qualquer hipótese legislar sobre o campo de responsabilidade um do outro, a não ser na hipótese anteriormente apresentada. A única hipótese de uma legislação sobre um âmbito adverso é ser prevista pela Constituição. As atribuições advindas da Constituição não têm caráter legislativo e sim administrativo. Por esse motivo, na falta da legislação complementar, esta pode ser feita de maneira suplementar ou concorrente.<sup>61</sup>

## 1.6 Delegação

Entende-se por delegação, quando uma pessoa transfere à outra uma tarefa ou ação que inicialmente era sua.<sup>62</sup> A doutrina e a jurisprudência são desencontradas sobre a possibilidade de delegação a um ente particular do poder de polícia que será explanado a seguir. No que concerne à delegação em sede de um ente público delegar a outro ente função que é ordinariamente sua, Gasparini diz que apesar da indelegabilidade não deixar quase nenhuma margem à delegação, existem poucas exceções, mas existem:

“[...] admite-se a delegação desde que outorgada a uma pessoa pública administrativa, como é a autarquia, ou a uma pessoa governamental, como é a empresa pública. Desfrutam dessa delegação. A exemplo de outros ente, o Banco Central do Brasil, as agências reguladoras, como é o caso da ANEEL, da ANATEL[...] Essa delegação, sempre por lei, é ampla e pode abranger o estabelecimento de normas, o exercício de atividades necessárias ao cumprimento dessas normas, bem como a designação de agentes de polícia.”<sup>63</sup>

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a segunda turma decidiu com unanimidade em sede de Recurso Especial, a possibilidade de sociedade de economia mista atuar na fiscalização de trânsito,<sup>64</sup> vedando a atuação no ato de multar.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Autor desconhecido. *O que é delegar?*, data desconhecida. Disponível em: < <http://portal.cjf.jus.br/cjf/banco-de-conteudos-1/o-que-e-delegar>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

<sup>63</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 187.

<sup>64</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial. *Resp*: 817.534/MG. Segunda Turma. Embargante: Empresa de transporte e trânsito Belo Horizonte. Embargado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Mauro Campbell Marques. Brasília, 25 de maio de 2010. Disponível em: < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14605780/embargos-de-declaracao-no-recurso-especial-edcl-no-esp-817534-mg-2006-0025288-1/inteiro-teor-14605781>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

<sup>65</sup> GASPARINI. *Op. cit*, p. 188.

### 1.6.1 Delegação dos atos da polícia administrativa

Os atos provenientes do poder de polícia possuem característica pública, portanto não podem ser outorgados a particulares. Não podem ser delegados os atos públicos porque isso desestabilizaria a igualdade existente entre os particulares.

Atos esses que não podem ser delegados, porém de certa forma como Mello cita as palavras de Dallari, seriam sim uma forma de credenciamento que é, por exemplo, o caso da fiscalização do cumprimento das normas de trânsito através de equipamentos fotossensores, operados por empresas privadas contratados pelo Poder Público.”<sup>66</sup> Isso não fere essa igualdade entre os particulares pois esse ato é realizado com impessoalidade, sem qualquer particularidade que priorize ou predilete o particular.

A polícia administrativa em seus atos pode inferir sobre a propriedade dos particulares e nunca sobre a liberdade dos mesmos.<sup>67</sup> Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello, sintetizando a delegação dos atos da polícia administrativa:

“[...] salvo hipóteses excepcionabilíssimas[...], não há delegação de ato jurídico de polícia a particular e nem a possibilidade de que este o exerça a título contratual. Pode haver, entretanto, habilitação do particular à prática de ato material preparatório ou sucessivo a ato jurídico desta espécie[...].”<sup>68</sup>

O Supremo Tribunal Federal discorda da partícula acima transcrita, de forma expressa manifestou-se em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1717 de forma unânime, de 2002. Por negar a possibilidade de delegação de uma atividade típica a cargo do Estado que inclusive abrange o poder de polícia, *in verbis*:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, **leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir**, no que concerne ao

<sup>66</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2013 p. 857.

<sup>67</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 858.

<sup>68</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.p. 859.

exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime”<sup>69</sup> (grifo nosso)

Chega-se a conclusão pelo exposto anteriormente, que somente pela lei e em pouquíssimos casos e restritos advindos da mesma, que se admite de forma extraordinária a delegação, seja ela entre um órgão público para outro de natureza semelhante ou entre um público e um órgão particular. Divergindo a jurisprudência e a doutrina sobre a delegação público-privada.

## 1.7 Atributos

Quando a Administração age, é através desse interesse de ação que nascem os atributos os quais procura representar. São atributos derivados do Direito Administrativo, porém só alguns lhe são cabíveis no caso do poder de polícia, em especial a polícia administrativa. Podendo também serem conhecidos pela alcunha de características.

São três os principais atributos do poder de polícia, elencados em quase toda doutrina que trata sobre o Direito Administrativo. O primeiro dos atributos é o chamado de discricionariedade que deixa certa margem de liberdade por parte da Administração no caso concreto. A lei prevê algumas hipóteses, não possuindo a capacidade de englobar todas as situações que podem ocorrer na prática.<sup>70</sup> A Administração deverá optar pela melhor forma de agir e em certas situações a lei já limita a atuação do poder de polícia. Nesse caso o poder de polícia é chamado de vinculado.<sup>71</sup> Podendo ser ao mesmo tempo em certos casos em um primeiro momento de forma discricionária e em outro de forma vinculada dentro do mesmo contexto e ato.

O próximo princípio é o da autoexecutoriedade, no qual a Administração para fazer valer as suas decisões, não precisa estar coberta por uma decisão proferida pelo âmbito do Judiciário.<sup>72</sup> O atributo da autoexecutoriedade pode ser desmembrado em dois sub-princípios: O primeiro deles é o da exigibilidade, onde a Administração não precisa recorrer

---

<sup>69</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI: 1717/DF. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil, Partido dos Trabalhadores, Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Presidente da República. Relator: Sydney Sanchez. Brasília, 7 de novembro de 2002. Disponível em: < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772345/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1717-df>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

<sup>70</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 125.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 125.

<sup>72</sup> SOUZA, Fernando Dantas de. *Atributos do Poder de Polícia*, 2008. Disponível em: < <http://cursobasicodedireitoadministrativo.blogspot.com.br/2008/10/atributos-do-poder-de-policia.html>>. Acesso em: 21 ago. 2014.



ao Judiciário para fazer valer a sua imposição de forma executória.<sup>73</sup> Age de forma indireta sobre a chamada coação. O segundo é o da executoriedade em que a Administração age diretamente fazendo valer através da Força Pública para fazer valer as suas imposições.<sup>74</sup>

Atrelado ao atributo da autoexecutoriedade, o princípio da coercitibilidade, é o que efetiva as ações por parte da Administração fazendo com que sejam os mesmo dotados de certa independência não precisando de nenhum outro suporte para poder submeter os administrados. Souza descreve de forma direta e evidencia por meio do seu conceito a ligação entre os dois atributos:

“É a imposição imperativa do ato de polícia a seu destinatário, admitindo-se até o emprego da força pública para seu normal cumprimento, quando houver resistência por parte do administrado.”<sup>75</sup>

Para alguns doutrinadores existe mais um atributo caracterizado como atividade negativa, porque a Administração sempre impõe aos administrados uma obrigação de não fazer, como explica Celso Antonio. Diferenciando assim do serviço público que é uma atividade de caráter positivo.<sup>76</sup>

Todo esse panorama mostra a prerrogativa que possui a Administração, a sua legitimidade, à desnecessidade de precisar recorrer a um juiz para poder fazer valer as suas decisões. O poder de polícia cria imposições legítimas, primeiramente porque nasce no seio da lei e segundo que o Direito Administrativo é munido de diversas engrenagens que são esses atributos que junto formam um grupo uno, que é sem dúvida efetivo quanto a sua proposta de ser um Poder advindo do Estado, por conseguinte público.

## 1.8 Sanções

De nada serviria o poder de polícia existir sem a sua capacidade de fazer valer sua vontade através da forma coercitiva se algum cidadão transgredisse de alguma forma a Ordem Pública.

As sanções atinentes ao poder de polícia têm características derivadas tanto dos atributos quanto dos princípios antes elencados, em especial o princípio da supremacia do interesse público e o atributo da coercitibilidade. Pode agir a sanção tanto de maneira à coagir

---

<sup>73</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 126.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 125.

<sup>75</sup> SOUZA, Fernando Dantas de. *Atributos do Poder de Polícia*, 2008. Disponível em: <<http://cursobasicodedireitoadministrativo.blogspot.com.br/2008/10/atributos-do-poder-de-policia.html>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

<sup>76</sup> MELLO *apud*, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 127.

em um momento que já ocorreu à transgressão a Ordem Pública, ou pelo uso da intimidação em um momento anterior ou iminente de um atentado a sociedade e por conseguinte à Administração.

Normalmente as sanções se iniciam com a aplicação de uma multa, e posteriormente caso não tenha surtido efeito algum, a paralisação da atividade, destruição de objetos, demolição de obra como exemplo, ou seja, tudo o que ferir a coletividade de forma geral.<sup>77</sup>

A multa, sanção mais comumente usada no poder de polícia, é essencialmente o pagamento em dinheiro, ou seja uma punição de caráter pecuniário; Pode também se manifestar interditando uma atividade; demolindo algum prédio; inutilizando mercadorias; destruindo objetos ou até mesmo embargando uma obra.<sup>78</sup>

As sanções que são previstas normativamente não são dispostas de maneira taxativa e sim exemplificativa, podendo posteriormente em uma situação os entes Públicos poderem instituir outras formas de sanções.

A aplicação da sanção cria um processo administrativo, no qual o administrado poderá se utilizar de todos os meios legais para defender-se, caso não seja observado esse direito à defesa o processo torna-se nulo.<sup>79</sup> Direito esse previsto na Constituição Federal no artigo 5º.

A Administração deve observar o prazo de cinco anos para a prescrição do direito de aplicar a sanção, como pode ser observado na Lei 9.873 de 23 de novembro de 1999 no artigo 1º.<sup>80</sup>

A sanção é aplicada da forma mais conveniente pela Administração, criando assim o processo administrativo. No mesmo só pode alegar se houve alguma ilegalidade ou algum abuso de poder de forma a extrapolar os limites privados. A sanção não pode se estender indefinidamente ao decorrer do tempo, devendo nascer no momento que se tem notícia sobre a ilegalidade, cria-se o processo, tem-se a sanção, e posteriormente a mesma alcançando o seu fim que é restabelecer a Ordem Pública, deve cessar.

Como pode se exemplificar pelo julgado do Tribunal Regional Federal da Segunda Região, em seu julgado negando provimento ao recurso interposto. A competência

---

<sup>77</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Poder de Polícia e segurança nacional*, 1972. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_40/panteao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_40/panteao.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2014.

<sup>78</sup>GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 188.

<sup>79</sup>*Idem*.

<sup>80</sup>GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 188.

que já foi exemplificado não precisa de uma decisão judicial para existir, porém pode-se recorrer a esse âmbito para dar um ultimato a qualquer controvérsia, apesar de ser desnecessário para a Administração recorrer a esse meio. Mostra como o administrado, pode além de recorrer a vias administrativas, como também a uma via judicial, exposto a seguir:

“ADMINISTRATIVO. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. FISCALIZAÇÃO. POSTO DE GASOLINA. COMÉRCIO DE GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO – GLP E COMBUSTÍVEIS. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE SANÇÕES. LEGALIDADE. - A atividade de exploração e produção de petróleo, nos termos do disposto no art. 177, da Constituição Federal, constitui monopólio da União, dado o relevante interesse público envolvido. Em decorrência disso, a intervenção estatal no domínio econômico, relativamente às atividades integrantes da indústria do petróleo, fez-se indispensável, de modo a garantir a adequada prestação de tais serviços em prol dos consumidores, do Estado e do próprio mercado. - A intervenção estatal no domínio econômico, relativamente às atividades integrantes da indústria do petróleo, fez-se indispensável, uma vez que, por expressa previsão constitucional, ao Estado compete, como agente normativo e regulador da atividade econômica, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. - A Lei nº 9.478/97 conferiu à Agência Nacional do Petróleo o poder de polícia para regular e fiscalizar as atividades integrantes da indústria do petróleo, por se tratar de serviço de manifesto interesse e utilidade pública, permitindo-lhe, inclusive, **a aplicação de sanções administrativas. - Reveste-se de legalidade o ato praticado pela Agência Nacional do Petróleo, porquanto no exercício do poder de polícia que lhe foi atribuído**, o referido órgão fiscalizador constatou que o apelante não possuía no equipamento medidor utilizado para a revenda de combustível o chamado termodensímetro de leitura direta, aparelho indispensável à atividade de revendedor varejista de combustíveis, além de comercializar álcool etílico hidratado combustível e gasolina “c”, fornecendo as quantidades de 19,72 e 19,82 litros, respectivamente, pelo preço correspondente a 20 litros, em manifesto prejuízo ao consumidor, bem como ao Erário. - Recurso improvido.”<sup>81</sup> (grifo nosso)

Em um julgamento em sede de Recurso Especial, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, explicitou ser impossível a retroatividade da sanção, configurando assim um excesso de Poder. Visto que como a Administração possui discricionariedade sobre a aplicação do poder de polícia, pode extrapolar o limite do poder, já que não possui um âmbito definido dizendo até onde deve ser aplicado, só se pautando nos costumes da sociedade, em prol do bem comum entendendo o que é aceitável ou não, porém são valores que mudam com o decorrer do tempo.

Sendo assim, no julgamento realizado no Superior Tribunal de Justiça, tendo como Relator o Ministro Humberto Martins, exarou sobre a impossibilidade de retroação e excesso de poder, visto isso por unanimidade foi declarado improvido o recurso interposto, sendo decidido da maneira a seguir exposta:

---

<sup>81</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal. Apelação em Mandado de Segurança. AMS: 38620/RJ. Sétima Turma Especializada. Apelante: Posto de Gasolina Gratema LTDA. Apelado: Agência Nacional do petróleo, gás natural e biocombustíveis. Relator: Ricardo, Regueira. Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/911044/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-38620-rj-20000201071431-1>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

“ADMINISTRATIVO – PODER DE POLÍCIA – IRRETROATIVIDADE DA LEI PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA – EXCESSO DE PODER CONFIGURADO. 1. Impossível a aplicação de multa pela Administração quando o dispositivo legal que embasou a aplicação da penalidade só veio ao mundo jurídico com a Lei n. 9.636/1998, muito tempo depois do fato que daria ensejo à penalidade. 2. Este entendimento tem base no princípio da legalidade, da irretroatividade das leis e da segurança jurídica, e, portanto, está configurado o excesso de poder da Administração. Não se discute, todavia, no caso dos autos, a legalidade da situação jurídica dos particulares, tampouco o direito de ocupação na qualidade de foreiro. 3. “...A aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa...” (EDcl no RMS 21274/Denise Arruda). Recurso especial improvido.”<sup>82</sup>

Caso ocorra alguma ilegalidade os administrados não ficam desamparados em nenhuma situação.

## 1.9 Meios de atuação

O poder de polícia pode ser exercido por dois modos. O primeiro modo é o exercido por atos normativos, criando limitações no âmbito administrativo que atua na atividade individual.<sup>83</sup> Os atos normativos incidem de maneira geral e sobre administrados em situação semelhante e também dita a aplicação da norma aos casos reais. O segundo modo de atuação do poder de polícia provém de atos administrativos. Nesse modo, aplica-se a lei ao caso em tela podendo ser tanto repressivo quanto preventivo, porém sempre com o objetivo de coagir.<sup>84</sup>

Os atos administrativos na modalidade preventiva tem o objetivo, de condicionar os administrados a agirem de uma forma aceitável com a Ordem Pública, em observância ao que está previsto na lei. Na modalidade repressiva, como já foi dito anteriormente, o objetivo é a coação porque o cidadão não observou ao que estava previsto na lei e agiu contra ao interesse comum.

## 1.10 Controle do ato de polícia

---

<sup>82</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *Resp* 720.337/AL. Segunda Turma. Recorrente: União. Recorrido: Maurice Mizabel de lima e outro. Relator: Humberto Martins. Brasília, 26 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/782044/recurso-especial-resp-720337-al-2005-0013947-9>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

<sup>83</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 125.

<sup>84</sup> DI PIETRO. *Op. cit.*, p. 125.

Os atos advindos do poder de polícia sujeitam-se ao âmbito administrativo e judicial. Cabendo contra esses atos, recursos administrativos como, por exemplo: “recurso hierárquico”. No âmbito judicial: “mandado de segurança, ação civil pública, ação popular.”<sup>85</sup>

São ferramentas que podem e devem ser utilizadas quando a Administração atentar contra a coletividade. O controle do ato de polícia ainda pode ser passível de um controle de legalidade. Marinela, em seu entendimento, diz que os atos do poder de polícia podem ser:

“[...] recursos administrativos ou as diversas ações judiciais, como os remédios constitucionais, o mandado de segurança, a ação popular, entre outras, como a ação civil pública, a depender do seu objeto e dos danos ocasionados, visando obstar os gravames que podem causar aos administrados, à própria Administração Pública e à coletividade como um todo.”<sup>86</sup>

Mesmo diante de uma situação de injustiça, os administrados não ficaram desamparados pela lei, são protegidos prontamente tanto no âmbito administrativo quanto no judicial. Protegidos até mesmo pelos remédios Constitucionais, porque quando a Administração age usando o poder de polícia está em face de direitos coletivos ou até mesmo difusos o que justifica o seu uso.

Com toda a estrutura do poder de polícia explanado, cabe em seguida explicar sobre a Ordem Pública, porque é um instituto que depende diretamente do poder de polícia para se defender de qualquer ilegalidade (irregularidade) iminente.

### 1.11 Limites

O exercício do poder de polícia esbarra em vários pontos, o primeiro é o limite formal, ou seja, sobre a forma e a competência, devendo observar o limite definido em lei. Devendo logo em seguida analisar a finalidade que se traduz no interesse público, na ordem pública e no limite de sua atuação que se traduz na proporcionalidade para alcançar um fim.

Segundo, Mauro César de Souza sobre o Poder de Polícia que encontra seu conceito apoiado no art. 78 do Código Tributário Nacional:

“O poder de polícia, que encontra sua razão no interesse social e seu fundamento na supremacia geral que exerce o Estado sobre os indivíduos,

---

<sup>85</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 189.

<sup>86</sup>MARINELA, 2006 *apud* PINESSO, 2013. *Controle dos atos de polícia*. Disponível em: <<http://www.portaleducacao.com.br/direito/artigos/46747/controle-dos-atos-de-policia>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

foi objetivamente inserido no ordenamento jurídico pátrio com o advento da Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) que, “*in verbis*” aduz: **Art. 78.** Considera-se poder de polícia atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28.12.1966) Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.”<sup>87</sup>

Pode se notar a atenção do legislador em definir as áreas de atuação da Administração Pública de maneira a não deixar dúvidas e nem deixar essas áreas protegidas ao leu do Administrador. Segundo Hely de Lopes Meirelles, ainda sobre os limites e alcance desse poder:

“A extensão do poder de polícia é hoje muito ampla, abrangendo desde a proteção à moral e aos bons costumes, a preservação da saúde pública, a censura de filmes e espetáculos públicos, o controle das publicações, a segurança das construções e dos transportes, a manutenção da ordem pública em geral, até à segurança nacional em particular. Daí, encontramos nos Estados modernos, a polícia de costumes, a polícia sanitária, a polícia das águas e da atmosfera, a polícia florestal, a polícia rodoviária, a polícia de trânsito, a polícia das construções, a polícia dos meios de comunicação e divulgação, a polícia política e social, a polícia da economia popular, e outras que atuam sobre as atividades individuais que afetam ou possam afetar os superiores interesses da coletividade, a que incumbe o Estado velar e proteger. Onde houver interesse relevante da comunidade ou da Nação, deve haver, correlatamente, igual poder de polícia para a proteção desse interesse público. É a regra sem exceção”.<sup>88</sup>

Com o ensinamento acima citado podemos aduzir as áreas de incidência do Poder de Polícia de maneira mais específica e detalhista, mostrando que não se resume apenas a situações claramente conhecidas popularmente como “típicas da Administração.”<sup>89</sup>

Por inexistir norma reguladora dos limites do poder de polícia, ensina Di Pietro:

“Como todo ato administrativo, a medida de polícia, ainda que seja discricionária, sempre esbarra em algumas limitações impostas pela lei, quanto à competência e à forma, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto; quanto aos dois últimos, ainda que a Administração disponha de certa dose de discricionariade, esta deve ser exercida nos limites traçados pela lei. Quanto aos fins, o poder de polícia só deve ser exercido para atender ao interesse público. Se o seu fundamento é

<sup>87</sup>SOUZA, Mauro César de. *Extensão e os limites do poder de polícia*, 2011. Disponível em: < [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=6299](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6299)>. Acesso em: 29 mar. 2014.

<sup>88</sup> MEIRELLES, 1995 *apud*, SOUZA, Mauro César de. *Extensão e os limites do poder de polícia*, 2011. Disponível em: < [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=6299](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6299)> . Acesso em: 29 mar. 2014.

<sup>89</sup> *Op. Cit.*, 2011. Disponível em: < [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=6299](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6299)> . Acesso em: 29 mar. 2014.

precisamente o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, o exercício desse poder perderá sua justificativa quando utilizado para beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas; a autoridade que se afastar da finalidade pública incidirá em desvio de poder e acarretará a nulidade do ato com todas as consequências nas esferas civil, penal e administrativa. A competência e o procedimento devem observar também as normas legais pertinentes. Quanto ao objeto, ou seja, quanto ao meio de ação, a autoridade sofre limitações, mesmo quando a lei lhe dê várias alternativas possíveis. Tem aqui aplicação um princípio de direito administrativo, a saber, o da proporcionalidade dos meios aos fins; isto equivale a dizer que o poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem-estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais.”<sup>90</sup>

Negando o que o Legislador quis meramente definir como as áreas de atuação da Administração Pública têm na doutrina a crítica a uma previsão mais específica e não somente feita de maneira geral às repartições protegidas por essa prerrogativa.<sup>91</sup>

Além das áreas de atuação do poder de polícia, tem-se uma linha tênue entre a lícita atuação sem ferir nenhum direito pessoal e defender a coletividade e em ferir o direito no nível micro-nuclear em prol do nível de direito macro-nuclear que representa vários direitos privados. Devendo segundo Mauro César de Souza, o poder de polícia na modalidade administrativa observar em sua atuação o seu respectivo limite sem limitar o direito individual, *in verbis*:

"Alguns autores indicam regras a serem observadas pela polícia administrativa, com o fim de não liminar os direitos individuais: a da necessidade, em consonância com a qual a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações ao interesse público; a da proporcionalidade, já referida, que significa a exigência de uma relação necessária entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado; a da eficácia, no sentido de que a medida deve ser adequada para impedir o dano ao interesse público. Por isso mesmo, os meios diretos de coação só devem ser utilizados quando não haja outro meio eficaz para alcançar-se o mesmo objetivo, não sendo válidos quando desproporcionais ou excessivos em relação ao interesse tutelado pela lei.”<sup>92</sup>

Relacionado com os limites não bem definidos na atuação do poder de polícia, tem-se que tratar sobre a delegabilidade do instituto.

Na doutrina existem três correntes que divergem sobre essa delegabilidade do poder de polícia, a primeira corrente entende por ser relacionada a uma soberania estatal, não pode ser delegada a segunda reza sobre uma delegabilidade total, liderada pelo professor

<sup>90</sup>DI PIETRO, 2002 *apud*, SOUZA, Mauro César de. *Extensão e os limites do poder de polícia*, 2011. Disponível em: < [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=6299](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6299)>. Acesso em: 29 mar. 2014.

<sup>91</sup>ROMERO, Caleb. *Agências reguladoras e o poder de legislar*, 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24995/agencias-reguladoras-e-o-poder-de-legislar>> Acesso em: 8 mai. 2014.

<sup>92</sup>SOUZA, Mauro César de. *Extensão e os limites do poder de polícia*, 2011. Disponível em: < [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=6299](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6299)>. Acesso em: 29 mar. 2014.

e desembargador Nagib Slaibi Filho, com fundamento na possibilidade de prisão em flagrante por qualquer do povo e por ultimo tem-se a corrente majoritária liderada pelos professores Marcos Juruena Vilela Souto e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, entendendo assim o poder de polícia com instituto parcialmente delegável, dividido assim em 4 ciclos(1º- ordem de policia, 2º- consentimento de polícia, 3º-fiscalização de polícia e 4º- sanção de polícia).<sup>93</sup>

Advinda da soberania estatal acima descrita relacionada com a delegabilidade, tem-se que os atos emanados da Administração se apresentam com uma liberdade definida em lei (*juris tantum*), no entanto não se configura sempre como um ato de presuntiva legitimidade. Um ponto essencial para tentar definir uma limitação para o exercício do poder de polícia, por ser uma prerrogativa discricionária por ser constituído como um ato administrativo é sempre ter em vista uma finalidade pública. Caso deturpe essa finalidade estará em vias de um desvio de poder, como consequência terminando em nulidade para o ato ou atos praticados. O poder de polícia se mantém na finalidade de conter um abuso no âmbito individual que age contra a coletividade e quando a recíproca também ocorre em vias diversas, deve observar o meio e o fim alcançado com o ato. Além disso, se foi proporcional ou não, se configurou como um abuso de poder advindo da Administração Pública.

Com esse desvio de finalidade, nasce uma invalidade para o ato praticado. O que ocorre muitas vezes na atuação da polícia sobre manifestantes, quando em seu pleno exercício de liberdade de expressão, as autoridades limitam e até mesmo coagem muitas vezes o exercício desse direito, chegando também à vias de fato na pessoa dos manifestantes. Em julgamento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 601.364 de fevereiro de 2010, definiu um padrão para esse caso quando do abuso do poder de polícia, se assim configurar fora do padrão definido em lei e em excesso. Como pode-se evidenciar abaixo:

“[...]A aplicação antecipada de sanção administrativa travestida de medida preventiva, sem o desfecho do respectivo processo administrativo, constitui abuso do poder de polícia, que deve ser exercido nos padrões da legalidade e sem excesso. em o devido processo legal, não pode a infração apurada com base em procedimento preliminar resultar em medida tão extrema, capaz de denegrir a imagem da Impetrante e afetar a honorabilidade de sua atuação no mercado.[...]”<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup>AZEVEDO, Renato Beiriz Brandão. *Poder de Polícia*, 2007. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3877/Poder-de-policia>> . Acesso em: 11 out. 2014.

<sup>94</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE*: 601364/RJ. Recorrente: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Bicomustíveis. Recorrido: Fundação Universitária de Brasília. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 8 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7380290/recurso-extraordinario-re-601364-rj-stf>>. Acesso em: 11 de out. 2014.



Sendo assim o ato administrativo apesar de ser discricionário em parte, deve seguir os tramites do processo administrativo, dispondo todos os meios de defesa para quem está figurando como o perpetrador do direito, porém deve conter uma correspondência com o meio usado para o fim que se deseja conseguir.

## 2 A ORDEM PÚBLICA

### 2.1 Significado do vocábulo

Primeiramente, a palavra “ordem” significa etimologicamente falando: “Disposição, conveniente disposição dos meios para se obter um fim, lei e conjunto de preceitos que constituem a segurança da sociedade”.<sup>95</sup> Visto isso, a ordem pública é disposta em seu significado mais aprofundado como sendo usada para organizar a sociedade, advindo da lei e que dispõe de ferramentas para conseguir alcançar seu objeto, que seria o exemplo do poder de polícia como ferramenta.

É um estado de normalidade envolvendo todas as suas situações. As autoridades interagem com os cidadãos para criar um vínculo harmônico. Esses cidadãos devem acatar certos encargos sem qualquer resistência, pois a autoridade que lhes impõe essas obrigações é legitimada por lei.

De Plácido e Silva conceitua o vocábulo ordem pública da seguinte forma:

“Entende-se a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Não se confunde com a ordem jurídica, embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente dela derivada.”<sup>96</sup>

A ordem pública envolve, assim como o poder de polícia, diversos âmbitos, sendo por exemplo a saúde um desses âmbitos. Constitui um bem jurídico que presa pelo bem social e que age para impor certa ordem onde antes socialmente emanava o caos. Nenhuma sociedade nasce inteiramente coesa, e com o passar do tempo faz-se necessária a criação de um parâmetro de controle. O cidadão são submetidos a obrigações iguais. Surge, então, a previsão constitucional no art. 144 da Constituição Federal, como um dever do Estado, assim exposto:

“Art. 144. A segurança pública, **dever do Estado**, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a **preservação da ordem pública** e da incolumidade das pessoas e do patrimônio,[...]”<sup>97</sup>

Visto a forma normatizada do conceito e sendo dessa forma prevista na Constituição Federal, tem-se também que a ordem pública é a expressão do sentimento de

---

<sup>95</sup> BUENO, Silveira. Minidicionário da língua portuguesa. ed. ver. e atual. São Paulo: FTD, 200. p. 557.

<sup>96</sup> SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 985.

<sup>97</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição de República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2014.

uma nação, em uma explanação menos técnica.<sup>98</sup> Sendo assim, em uma análise pura e simples do significado da palavra ordem publica temos ligado a isso intrinsecamente o Estado e por consequência o âmbito de proteção.

Uma vez entendido o conteúdo semântico, pode-se passar ao entendimento do conceito em si da ordem pública.

## 2.2 Conceito de ordem pública

A ordem pública é constituída de regras formais, ou seja, normas que emanam da nação em primeiro lugar, passando no segundo momento à tarefa de produzi-las ao legislativo. A delimitação do âmbito de atuação sobre a ordem pública advém dessa normatização em tela, derivada do legislador.

Trata-se de um instituto formado não só de um único conceito, mas de uma junção de princípios fundamentais, de costumes e da cultura de uma determinada nação, sempre visando a coletividade.<sup>99</sup> A ordem pública deve atender a coletividade como um todo para funcionar de modo harmônico e fazer com que os cidadãos tanto respeitem suas imposições quanto também colaborem para o seu funcionamento. Portanto, a ordem pública atenta para:

“[...]constatou-se que a ordem pública interessa à vida, à incolumidade da prosperidade da comunidade, à organização da vida social, sendo, por isso, oficialmente reconhecida pela ordenação jurídica.”<sup>100</sup>

Com essa base arraigada nos costumes de um determinado povo, tem-se a não aplicação da legislação alienígena em face da ordem pública, na maioria dos casos preferindo a aplicação da lei pátria. A legislação estrangeira só será aplicada se não ofender os costumes daquele país.<sup>101</sup> A ordem pública é indispensável para o país. De forma geral, a ordem pública pode ser posta:

---

<sup>98</sup> VICENZI, Brunela Vieira de; MACHADO, César Rossi. A complexidade da Ordem Pública entre outras culturas, 2009. Disponível em < <http://www.conjur.com.br/2009-jun-11/conceito-ordem-publica-complexo-situacoes-culturais-distintas>>. Acesso em: 29 ago. 2014.

<sup>99</sup> TARANTA, Ângela. *CONCEITO DE ORDEM PÚBLICA E BONS COSTUMES NOS CONTRATOS*. Verbo Jurídico, 2008. Disponível em: < [http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/civil\\_ordempublicabonscostumes.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/civil_ordempublicabonscostumes.pdf)> Acesso em: 29 ago. 2014.

<sup>100</sup> MARQUES, Cristina Jussara. *ORDEM PÚBLICA, ORDEM PRIVADA E BEM COMUM. CONCEITO E EXTENSÃO NOS DIREITOS NACIONAL E INTERNACIONAL*. Revista Jurídica Cesumar, Paraná, v. 2, n. 1, p. 247, mês desconhecido. 2002.

<sup>101</sup> MARQUES, Cristina Jussara. *ORDEM PÚBLICA, ORDEM PRIVADA E BEM COMUM. CONCEITO E EXTENSÃO NOS DIREITOS NACIONAL E INTERNACIONAL*. Revista Jurídica Cesumar, Paraná, v. 2, n. 1, p. 247, mês desconhecido. 2002.

“A ordem pública interna dita todas as normas coativas do país, sejam imperativas ou proibitivas, são todas aquelas que não tenham caráter meramente supletivo ou dispositivo, ou seja, têm império absoluto e coativo sobre os cidadãos e às quais não se admite derrogação.”<sup>102</sup>

Dispõe-se assim, como um norte para a organização social, advinda do âmbito não meramente costumeiro como também normativo que é de onde advém o seu poder de imposição. Em uma seara mais formal, o Decreto lei 88.777 de 30 de setembro de 1983, no seu capítulo II, art 2º, 21 define o que é ordem pública:

“21) Ordem Pública -.Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.”<sup>103</sup>

Por possuir um âmbito tão abrangente, nenhum doutrinador conseguiu definir com completa convicção qual seria o conceito de ordem pública. Esta está presente em todos os níveis de organização estatal, é um dos primados da sociedade moderna, por conferir sempre uma ordem entre todos. Age tanto no âmbito interno dos países quanto no externo, assim como vai do direito administrativo ao direito penal, por ser um dos objetivos do Direito a proteção do ser humano. A ordem pública no Brasil historicamente foi tratada por processualistas penais, relacionada diretamente com a seara policial, não considerando o direito administrativo. O tema em tela é importante porque nele que se baseia a ordem administrativa.<sup>104</sup> Ordem essa que é essencial para o direito administrativo porque é através do poder de polícia que o Estado procura mantê-la.<sup>105</sup> Sempre em busca da proteção do âmbito público sobre o privado que mantêm lado a lado o poder de polícia e a ordem pública como consecução dos seus fins.

Sob a égide da ordem pública, esse tema é calcado como objetivo da segurança pública que tem estrita ligação com o direito administrativo e com o Estado. Sendo assim, a Constituição Federal no seu artigo 5º previu alguns direitos fundamentais que fazem parte da ordem pública. Direitos esses, que foram garantidos através da segurança pública como meio para o fim dessa ordem.<sup>106</sup> A Constituição garante como objetos da ordem pública os seguintes direitos fundamentais: “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade,

<sup>102</sup> RUGGIERO, 1999 *apud* MARQUES, Cristina Jussara. *op. cit.* Revista Jurídica Cesumar, Paraná, v. 2, n. 1, p. 247, mês desconhecido. 2002.

<sup>103</sup> BRASIL. *Decreto lei 88.777, de 30 de setembro de 1983.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm)> Acesso em: 29 ago. 2014.

<sup>104</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo.* 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003. p. 74-75.

<sup>105</sup> *Ibidem.*

<sup>106</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo.* 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003. p. 76-77.

à segurança e à propriedade.”<sup>107</sup> Todos esses direitos também presentes na motivação para o exercício do poder de polícia.

É por meio da Administração que a ordem pública é protegida através do exercício da polícia administrativa. Álvaro Lazzarini, assevera que a ordem pública é uma situação contrária à desordem, sendo a ordem pública um aspecto da segurança pública.<sup>108</sup>

“[...] a segurança pública é o conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública, sendo esta objeto daquela.”<sup>109</sup> Age conjuntamente com o poder de polícia de maneira a frear os ímpetos de abuso de direitos e condutas ilegais que atingem à coletividade.

### 2.3 Ordem pública e Ordem social

A ordem social tem um conteúdo voltado para o interesse dos cidadãos como um todo, como se simulasse um consenso entre os mesmos. Atua com foco nas áreas do trabalho, da justiça na sociedade, tendo em vista a coletividade. Muito estudada em sociologia, ciências sociais, pois é parte do corpo da sociedade.

A Constituição Federal prevê o direito de todos garantido a essa ordem social: “Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.”<sup>110</sup> Não se limitou a somente um artigo, e sim um capítulo completo, mostrando a sua importância. Defende direitos básicos desenvolvidos no seu artigo 5º. É garantido o direito a seguridade social, saúde, previdência social, assistência social, entre outros.<sup>111</sup> Aí está sua relação com a ordem pública, pois naquela o legislador se incumbiu de defender o âmbito privado e nessa o âmbito coletivo. O meio ambiente, por exemplo, também tem seu escopo de proteção tanto na seara pública, com a ordem pública, quanto na privada, sendo protegida no capítulo da ordem social na Constituição e no poder de polícia como um dos seus objetos de proteção.

---

<sup>107</sup> BRASIL, 1988 *apud*, LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003. p. 77.

<sup>108</sup> BRASIL, 1988 *apud*, LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003. p. 80.

<sup>109</sup> NETO, 1987 *apud*, LAZZARINI. *Temas de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003. p. 81.

<sup>110</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição de República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2014.

<sup>111</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição de República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2014.

É por meio da ordem pública que temos o parâmetro de limite na ordem social, e as duas não são opostas e sim se complementam com base nos assuntos e no objeto que procuram defender respectivamente. São fatores estruturais do Estado e não podem agir uma sem a existência da outra no contexto da “ordem”.

A ordem social age focada na ordem econômica e política ampliando o âmbito da ordem pública, que privilegia o círculo de incidência pública. Regula também a sociedade, porém não com tanto escopo no poder de polícia quanto à ordem pública, como podemos desprender do seu conceito:

“Ordem social. Designa a estruturação econômica e política da sociedade, como objeto de tutela policial e penal. No Direito Constitucional refere-se às normas que regulam a sociedade, como, por exemplo, educação, seguridade social, minorias etc.”<sup>112</sup>

É tida assim a ordem pública como um tema que envolve não somente uma garantia e sim imposições derivadas do Estado, com atribuições no direito administrativo, diferentemente da ordem social que prevê simplesmente direitos.

## 2.4 Ordem pública e segurança pública

A segurança pública é um dos principais aspectos da ordem pública, senão o principal. O conceito de segurança pública por ser uma espécie do gênero, se dá de forma mais restrita, sempre exercido pela Polícia Militar.<sup>113</sup>

A Constituição dita o sentido de segurança pública, assim como o fez em sede da ordem social. No seu artigo 144 diz que: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública [...]”<sup>114</sup>

Sabe-se assim, que é exercida para a consecução da ordem pública, possuindo com essa especial atenção deixada pelo legislador uma maior proteção à coletividade como um todo.

A segurança pública foi deixada sob a responsabilidade de órgãos restritos, como por exemplo às polícias, sendo essa segurança um dever do Estado. Prevendo assim Constitucionalmente, o poder de polícia em função da ordem pública e tendo como estrutura à ser alcançada em conjunto com a segurança pública e a ordem social.

<sup>112</sup> SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 985.

<sup>113</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003. p. 89.

<sup>114</sup> BRASIL. *Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2014.

Entendida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto a segurança pública como sendo: “[...] o conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade.”<sup>115</sup>

A segurança pública permite aos cidadãos conviverem harmonicamente, sendo assim realizada de forma universal e geral. Pede-se necessária a sua atuação nos dias atuais pela insegurança e integridade física dos cidadãos por conta da violência, uma perturbadora da ordem pública. Depende assim também da eficiência de ramos como o direito administrativo, do qual emana o poder de polícia, do legislativo para basear a sua iniciativa de proteção através da lei e até mesmos dos costumes e cultura do povo, aonde também inclui-se antropologia e sociologia, afinal a sociedade é envolvida nessa relação.

Pode também ser entendida a segurança pública como:

“A segurança pública enquanto atividade desenvolvida pelo Estado é responsável por empreender ações de repressão e oferecer estímulos ativos para que os cidadãos possam conviver, trabalhar, produzir e se divertir, protegendo-os dos riscos a que estão expostos. As instituições responsáveis por essa atividade atuam no sentido de inibir, neutralizar ou reprimir a prática de atos socialmente reprováveis, assegurando a proteção coletiva e, por extensão, dos bens e serviços.”<sup>116</sup>

## 2.5 Interesse Público

Emanado com igual objetivo dos institutos anteriormente discorridos, o objetivo do bem-estar social não só se aproxima intimamente da ordem social, mas também, possui uma relação direta com a ordem pública e, por conseguinte com o poder de polícia.

É exercido por órgãos competentes e de forma discricionária em alguns casos, dessa maneira se aproximando do poder de polícia. Por esses motivos anteriormente explanados que tem-se essa ligação entre a ordem e o poder. Age nessa situação explanada, o órgão como se um juiz o fosse. Por não se ter uma separação visível entre o âmbito público e essa atuação discricionária nos assuntos de interesse público, tem que se ter cuidado em taxar que um âmbito é mais abrangente que o outro. Nem sempre é o oposto do âmbito privado e sim sendo unidos com interesses apartados. Sempre necessário para a boa consecução do bem geral e da atividade administrativa.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> LAZZARINI, Álvaro. Estudos de Direito Administrativo. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1999. p. 76.

<sup>116</sup> SANTOS, Emerson Clayton rosa. *O conceito de Segurança Pública*. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos2/seguranca-publica/seguranca-publica.shtml>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

<sup>117</sup> SILVA, Guilherme de Abreu e. *A reconfiguração do conceito de interesse público à luz dos direitos fundamentais como alicerce para a consensualidade na Administração Pública*. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11624](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11624)>. Acesso em set 2014.

## 2.6 Pedido de suspensão de segurança e sua relação com a ordem pública

Primeiramente tem-se que introduzir o conceito de suspensão de segurança para uma posterior explanação na sua influencia sobre a ordem pública e até mesmo na sua proteção. Seu conceito exarado por Marga Barth Tessler, *in verbis*:

“A suspensão de segurança, em primeira abordagem, consiste em um meio de suspender decisão judicial, nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, no caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. Trata-se, pois, de um instituto oferecido ao Poder Público na defesa do interesse público.”<sup>118</sup>

Temos dessa forma outra ferramenta de proteção da ordem pública de forma expressa na doutrina. Exercido pelo Poder Público ou qualquer outro órgão com o igual incubimento sobre o mesmo.

A origem da suspensão de segurança é atrelada ao mandado de segurança, sendo que a sua previsão expressa surgiu junto com o este previsto na Constituição Federal de 1934 no seu artigo 133 § 3º. Marcelo Abelha Rodrigues entende que a suspensão de segurança é um meio de proteger direito ou interesses difusos. Daí entende-se a sua importância, pois protege uma gama extensa de indivíduos.<sup>119</sup>

O pedido de suspensão de segurança é entendido como um incidente processual que tem como objetivo retirar a eficácia da decisão lesiva. Suspende-se assim a decisão em prol da ordem pública ou qualquer outro bem juridicamente protegido pelo instituto.<sup>120</sup> Na Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, no seu artigo 4º, conceitua a atuação do pedido de suspensão de segurança:

“Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”<sup>121</sup>

São basicamente assim duas fontes que formam o sustentáculo do pedido, primeiro para os casos que são tutelados pela lei do mandado de segurança, a Lei 12.016, 7 de

---

<sup>118</sup>TESSLER, Marga Barth. *Suspensão de segurança*, 2004. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao003/marga\\_tessler.htm](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao003/marga_tessler.htm)> Acesso em: 5 de out. 2014.

<sup>119</sup> ABELHA, Marcelo Rodrigues. *Suspensão de Segurança. Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 102.

<sup>120</sup>TESSLER, Marga Barth. *Suspensão de segurança*, 2004. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao003/marga\\_tessler.htm](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao003/marga_tessler.htm)> Acesso em: 5 de out. 2014.

<sup>121</sup>BRASIL. Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18437.htm)> Acesso em: 5 out. 2014.



agosto de 2009 e em segundo a Lei 8.437 para os demais casos que não são previstos na primeira lei.

Em um julgado originário do ano de 2006, o Superior Tribunal de Justiça em plenário, julgou procedente o pedido de suspensão de segurança e concomitantemente se manifestou pelo indeferimento do agravo regimental interposto. Entendeu que o dano feriu a ordem pública no fator econômico. Tem-se assim entendido:

“AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONSIDERADA EM TERMOS DE ORDEM ECONÔMICA. JUÍZO MÍNIMO DE DELIBERAÇÃO.

1. Direito Administrativo. Exercício da função administrativa e a possibilidade de controle jurisdicional do mérito das decisões tomadas pela Administração Pública. Arts. 30, 70 e 74, II da Constituição Federal.

2. **Lei 4.348/64, art. 4º: configuração de grave lesão à ordem pública: demonstrada a lesão à ordem pública, aqui considerada em termos de ordem econômica, com a determinação de adjudicação e imediata contratação pretendida pelo agravante. Pedido de suspensão de segurança deferido.**

3. **Agravo regimental improvido.**”<sup>122</sup> (grifo nosso).

Deve-se assim para ser deferido o pedido de suspensão de segurança, deve ter demonstrado expressamente o dano aos bens protegidos pela lei. Dessa forma em um recente julgado exarado pelo mesmo tribunal acima citado que na oportunidade já havia se pronunciado em favor do provimento do pedido da suspensão, nesse julgado não houve tal positividade quanto ao provimento:

“GRAVO REGIMENTAL NO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE GRAVE DANO. PEDIDO INDEFERIDO. SUCEDÂNEO RECURSAL. I - **O deferimento do pedido de suspensão exige a comprovação cabal de ocorrência de grave dano as bens tutelados pela legislação de regência (art. 4º da Lei nº 8.437/92)**, situação inócurrenente na hipótese. II - Na linha da pacífica jurisprudência desta Corte, não se admite a utilização do pedido de suspensão exclusivamente no intuito de reformar a decisão atacada, pois não cabe o presente incidente para discutir o acerto ou desacerto da decisão impugnada, olvidando-se de demonstrar o grave dano que ela poderia causar à saúde, segurança, economia ou ordem públicas Agravo regimental desprovido.”<sup>123</sup> (grifo nosso)

---

<sup>122</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança. SS-AgR: 2664 /SC. Tribunal Pleno. Agravante: Pedro de Queiroz Advocacia S/C. Agravado: Conselho Nacional de Farmácia. Relator: Ellen Gracie. Brasília, 9 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/759962/agregna-suspensao-de-seguranca-ss-agr-2664-sc>> Acesso em: 5 out. 2014.

<sup>123</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança. AgRg na SS: 2702/DF. Corte Especial. Agravante: Superintendência Nacional de Previdência Complementar. Agravado: Associação dos Aposentados e Pensionistas do Banco da Amazônia. Relator: Ministro FELIX FISCHER. Brasília, 6 de abril de 2014. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25237815/agravo-regimental-na-suspensao-de-seguranca-agrg-na-ss-2702-df-2014-0039261-8-stj>> Acesso em: 5 out.2014.

Sendo assim expressa a prova cabal do dano, um requisito essencial para o deferimento do pedido. O panorama criado pela legislação cria um nicho de proteção especial para os interesses públicos, principalmente quando definiu expressamente a possibilidade do pedido de suspensão de segurança. Cria também a mesma proteção em momentos distintos, sendo que no poder de polícia tem-se como regra na origem do dano ou à *posteriore* e no pedido de suspensão de segurança, em um segundo momento, quando já houver sido proferida uma decisão lesiva. Porém o poder de polícia não se encontra tão bem paramentado na proteção da ordem pública quanto à suspensão. Tem-se uma previsão da maneira clara sobre os bens que procura proteger, porém não se pauta a limitar até onde poderá incidir sobre a ordem pública. Sendo a ordem pública um fator que engloba a coletividade como um todo. Uma decisão sem um possível limite poderá vir a causar um dano.

Entendido a estrutura do poder de polícia com os seus objetivos e posteriormente a ordem pública seus principais pontos e ramificações, urge comentar sobre a relação de ambos os institutos, assim como o limite do primeiro sobre o segundo.

### 3 A PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA

Nos ditames sobre preservação têm-se o entendimento de que é a manutenção do estado de legalidade e normalidade atinente ao seio da sociedade onde nasce. Prevenindo qualquer tipo de violação e ameaça por ser apoiado pelo judiciário e político e seus conjuntos de processos. Como já explanado anteriormente, é função associada a administração pública, por envolver um conjunto social a ser protegido. Entendida assim essa manutenção (preservação), por Lazzarini como, uma atribuição relacionada intimamente com a polícia de segurança pública que é uma exteriorização da polícia administrativa, prevenindo o caos no âmbito social evitando atitudes delituosas e atentatórias a essa ordem.<sup>124</sup> Não se limita somente a polícia administrativa, também estende sua atuação sobre a polícia judiciária que após o ato de desordem e/ ou delituoso ter sido praticado, atua afim de repreende-lo.

É um ato que através da polícia administrativa estreita a liberdade individual para assegurar os direitos essenciais do homem.<sup>125</sup> Nem sempre os atos de prevenção são premeditados, até mesmo porque são anteriores ou na eminência do ato, então por vezes pode se tornar imprevisível. A respeito deste fato, existe uma discussão que posteriormente será esplanada: qual seria o possível limite dessa linha tênue que por vezes se torna não discricionária e sim vinculada.

Sendo um ato administrativo, é essencialmente como nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“[...] declaração do Estado [...] no exercício de prerrogativas pública, manifestada mediante providencias complementares da lei a titulo de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.”<sup>126</sup>

Assim é um ato que deve se galgar em estar conforme as exigências do sistema normativo.<sup>127</sup> Sendo um ato administrativo possui as características gerais e comuns a todos os atos assim descritos porém com particularidades, como um ato pode ser caracterizado como: vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar e por fim

---

<sup>124</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1999. p. 56.

<sup>125</sup> *Idem*, p. 204-205.

<sup>126</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 389.

<sup>127</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 391.

regulamentar.<sup>128</sup> Devendo seguir o padrão geral de legalidade e de eficácia, porém como observância nas características específicas como a sua suposta discricionariedade e limites sobre a incidência no âmbito privado do cidadão.

No julgamento do Habeas Corpus 101.300 do ano de 2010 e de julgamento pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal em especial nas palavras do Ministro Ayres Britto, a manutenção da ordem pública é um acautelamento do meio social e não somente a incolumidade de pessoas e do patrimônio alheio.<sup>129</sup> Ou seja, de forma preventiva protegido primeiramente sob a alcunha da polícia administrativa é aí que deve manter o foco de atuação. O conceito ao qual o Ministro faz referência é o que está contido nos ditames do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que reza:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio[...].”<sup>130</sup>

Criando um conceito de preservação que não se limita apenas aos dois pontos descritos no artigo supracitado, e sim a sua preservação no cunho social e não somente de forma individual. Características que remetem em todo momento a atuação da administração, por defender um bem comum que deve emanar de órgãos legitimados em lei, conferindo requisitos para ser definido como um ato administrativo, porém não com um poder ilimitado e discricionário, esbarrando sempre na ordem legal.

Não somente a Constituição se preocupou em proteger esse estado de normalidade como também a Declaração Universal dos Direitos Humanos no artigo 29, II cita a ordem pública como uma legítima limitação dos direitos e liberdades dos cidadãos em prol dessa ordem através da lei. Como pode-se notar no fragmento que se segue:

“Art. 29. [...] II) No exercício de seus direitos e liberdades, todo o homem estará sujeito o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar.”<sup>131</sup>

<sup>128</sup> ALMEIDA, Klinger Sobreira de. *O PODER DE POLÍCIA E A POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA*. 1983. Disponível em: <[http://www.bibliotecapolicial.com.br/upload/documentos/O-PODER-DE-POLICIA-E-A-POLICIA-DE-MANUTENCAO-21069\\_2011\\_4\\_9\\_15\\_44.pdf](http://www.bibliotecapolicial.com.br/upload/documentos/O-PODER-DE-POLICIA-E-A-POLICIA-DE-MANUTENCAO-21069_2011_4_9_15_44.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

<sup>129</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus. *HC: 101300/SP*. Segunda turma. Impetrante: Alexandre do Santos. Coator: Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 5 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17374908/habeas-corpus-hc-101300-sp>> Acesso em: 5 jan. 2015.

<sup>130</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição de República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2014.

<sup>131</sup> PARIS. UNITED NATIONS, *The Universal Declaration of Human Rights*. 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/udhr>>. Acesso em 5 jan. 2015.

Sendo o poder de polícia um instituto que tem o objetivo de limitar o direito individual em prol da segurança ou de um interesse em comum público, emanado como uma atividade Estatal deve sempre observar a lei. Podendo até mesmo ser regulamentado pelo Poder Legislativo que limita a atuação dessa liberdade pública.<sup>132</sup>

Manutenção ou preservação no campo da atuação do poder de polícia apresenta similitudes com a palavra “ação”.<sup>133</sup> A manifestação da preservação ou manutenção da ordem pública pode se apresentar de 4 formas. A primeira delas é a ordem de polícia que se manifesta através de norma limitadoras e sancionadoras de conduta; a segunda forma é o chamado consentimento de polícia se apresenta como uma permissão prévia sendo denominado de alvará; a terceira é chamada de fiscalização de polícia para conferir sobre a existência de abusos ou cumprimento de ordem; a quarta e ultima forma de manifestação advém da sanção de polícia já explanada em capítulo anterior.<sup>134</sup> A manifestação é bem delimitada porém quando se trata de limites de atuação no poder de polícia, em particular modo, trata-se de um poder que controla direitos e liberdades individuais dos cidadãos em prol do bem social e da ordem publica, porém sem ferir ou desabilitar os mesmos direitos que visa coibir. A pergunta que nasce é: Qual é o limite entre o coibir o direito individual em prol do estado de normalidade social sem ao mesmo tempo ferir direitos que são previstos Constitucionalmente?

Ao querer equilibrar a balança, tem-se como resultado a preservação da ordem pública através da atuação do poder de polícia, porém para equilibrá-la esbarra no problema do ponto neutro entre os dois pólos. Para chegar a esse ponto é necessário alcançar a essência da ordem pública:

“Uma das descrições da essência da manutenção da ordem pública é permitir a reunião de um grupo de pessoas, que estejam a exercer seus direitos e liberdades legais sem infringir os direitos de outros, enquanto, ao mesmo tempo, assegurar a observância da lei por todas as partes.”<sup>135</sup>

É notável que na Doutrinas e as citações feitas no decorrer desse trabalho, assim como nas explanações acima já apresentadas e também no decorrer desse capítulo, tenta-se achar um ponto neutro em que os direitos e liberdades do individuo considerado em si

<sup>132</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013 p. 123-124.

<sup>133</sup> ALMEIDA, Klinger Sobreira de. *O PODER DE POLÍCIA E A POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA*. 1983. Disponível em: <[http://www.bibliotecapolicia.com.br/upload/documentos/O-PODER-DE-POLICIA-E-A-POLICIA-DE-MANUTENCAO-21069\\_2011\\_4\\_9\\_15\\_44.pdf](http://www.bibliotecapolicia.com.br/upload/documentos/O-PODER-DE-POLICIA-E-A-POLICIA-DE-MANUTENCAO-21069_2011_4_9_15_44.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

<sup>134</sup> *Idem*.

<sup>135</sup> ROVER, Cees de. *Para servir e proteger*. 1998. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/servireproteger.htm>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

não colidam de forma alguma com o direito da coletividade ou dos outros indivíduos. A manutenção da ordem pública não para no ponto até onde é viável e lícito limitar através do poder de polícia. Essas garantias legais dos cidadãos não limitam-se somente à seara administrativa, mas também se estendem às áreas penal, internacional e constitucional. Afinal, esses direitos advêm da Carta Magna.

A preservação da ordem pública é tarefa essencialmente destinada ao Estado, em especial à Administração Pública, e por consequência ao Poder Executivo, e por ter um conceito amplo e vago deve-se garantir nessa manutenção o básico tanto no quesito material quanto no moral, por estar intimamente relacionado com a vida em sociedade.<sup>136</sup> Está acima de tudo inserido em seu conceito certa similitude com o conceito de ordem administrativa, por consequência sendo diretamente exercido pela polícia administrativa.

Nas palavras de Álvaro Lazzarini, pode-se depreender melhor o que é proteger na ordem pública, já que é um conceito tão amplo e que é protegida através do exercício do poder de polícia que tão quanto o ultimo instituto possui limites muito discutidos na doutrina. *In verbis*:

“[...] a ordem pública é uma situação de fato oposta à desordem, sendo essencialmente de natureza material e exterior [...]”<sup>137</sup>

Em sua essência é a permissão do exercício dos direitos privados até o limite que seria o direito público. Porém isso não quer dizer que não convivam, pelo contrário, o direito do cidadão é válido até onde não fere o direito da coletividade. Ambos são totalmente incompatíveis ao passo que o particular quer exercer o seu direito previsto Constitucionalmente, porém, também lhe é vedado a total discricionariedade em exercê-lo de forma ilimitada. O direito da coletividade sempre prevalece sobre esse direito privado, nisso não resta duvidas, e é daí que nasce o porque da atuação do poder de polícia. Ao mesmo tempo em que forma uma ponte entre os dois âmbitos, reprime o núcleo menor em favor do maior, que também pode ser entendido como o interesse geral dos núcleos menores. A tarefa do poder de polícia é agir sob a alcunha do interesse Estatal em face de um receio ou um ato já consumado que fere a ordem pública.

Alguns doutrinadores declaram que o poder de polícia é uma faculdade, porém se ocorrer um fato que necessariamente configure uma situação prevista como, por exemplo, no artigo 144 da Constituição Federal, deve sim agir, porque proteger e preservar a

---

<sup>136</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1999. p. 78-79.

<sup>137</sup> *Idem*, p.80.

ordem pública é um dos fatos que justificam a sua existência e também por envolver um interesse Estatal, configurando a incidência do direito administrativo nesse momento.

Por esse fato deve-se dissertar se o poder de polícia é um poder discricionário ou vinculado. Apesar de grande parte da doutrina afirmar ser discricionário, existe um sentido positivo em afirma ser vinculado o poder.

### 3.1 Discricionariedade e vinculação

Já tratadas às formas de manutenção da ordem pública e suas características gerais, o momento é oportuno para explanar sobre o limite dessa incidência sobre a manutenção da ordem pública pelo poder de polícia.

O poder de polícia é tratado como um poder de atribuição discricionária e que a administração faz as vezes sobre o exercício ou não do mesmo através de sua avaliação, quase como se fosse uma conveniência. É legitimado pela lei, para atuar para alcançar o interesse social como objetivo principal. É dito que a discricionariedade é uma comprovação de que o ordenamento jurídico é deveras limitado e acaba se configurando como atos abstratos e gerais.<sup>138</sup>

A lei é mutável, e acompanha as mudanças sociais, porém sua velocidade de mutação não é equivalente às mudanças sociais, que ainda sim por diversas vezes produz atos e efeitos que nem mesmo a legislação conseguiu prever. Daí se retira a função da discricionariedade. Primeiro deve-se entender o conceito de discricionariedade e vinculação para associar ao poder de polícia nas suas diversas facetas.

Primeiro por discricionariedade entende-se, segundo Klinger Sobreira de Almeida, *in verbis*:

“É também aquele **conferido pela lei ao administrador para a prática de ato de sua competência, dentro de uma certa faixa de liberdade no tocante à conveniência, oportunidade e conteúdo.** [...] impossibilidade de o legislador pormenorizar, na lei, todos os fatos e atos da vida social, na sua complexidade, daí deixar margem grande de opção ao prudente arbítrio do administrador que, em maior contato com a realidade, está em melhores condições para apreciar sua oportunidade e conveniência. Todavia, os paralelos da legalidade são os limites do PODER DISCRICIONÁRIO [...]” (grifo nosso) <sup>139</sup>

<sup>138</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral: Introdução e princípios fundamentais*. Lisboa: Dom Quixote, 2006. p. 181.

<sup>139</sup> ALMEIDA, Klinger Sobreira de. *O PODER DE POLÍCIA E A POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA*. 1983. Disponível em: <[http://www.bibliotecapolicia.com.br/upload/documentos/O-PODER-DE-POLICIA-E-A-POLICIA-DE-MANUTENCAO-21069\\_2011\\_4\\_9\\_15\\_44.pdf](http://www.bibliotecapolicia.com.br/upload/documentos/O-PODER-DE-POLICIA-E-A-POLICIA-DE-MANUTENCAO-21069_2011_4_9_15_44.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2015.

Tem-se assim que é uma liberdade com certos limites e que seu uso advém de casos previamente delimitados em lei. Sempre deve-se observar se é plausível ou não o exercício do poder de polícia ao caso concreto e estar em consonância com a lei.

“[...] que, de forma alguma, pode ser confundido com o PODER ARBITRÁRIO; [...] resultado da sugestão, do temperamento, do capricho, da mera vontade pessoal, enquanto aquele é limitado pelo direito e condicionado pelo fim da função pública, que é o bem comum. Pelo Poder Arbitrário a autoridade age indiferente ao direito, cometendo abuso ou desvio de poder. Pelo Poder Discricionário age dentro dos limites do direito (paralelas bem tangíveis), no exercício da faculdade jurídica legalmente outorgada.”<sup>140</sup>

Ao contrário que explicam alguns doutrinadores, como por exemplo, De Plácido e Silva, que conceitua a discricionariedade como um poder que não possui limites e que dirige somente a vontade do agente, sem qualquer limitação seja por lei ou qualquer outra força ou fator externo.<sup>141</sup>

O segundo conceito contrasta com o primeiro no sentido de não entender ser a discricionariedade limitada por fatores como a lei, sendo assim o órgão administrativo poderia cometer um abuso de autoridade sem estar agindo de forma ilícita, proibida. Porém a doutrina majoritária não entende por este caminho e sim que de forma alguma o poder de polícia não é um poder somente arbitrário, porque age sobre os ditames e dizeres da lei, pois uma das causas que tornam inutilizado seu exercício é agir configurando abuso de poder. Assim como Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que por vezes o poder pode ser discricionário e por vezes pode ser vinculado, dependendo sempre da observância legal.<sup>142</sup> Chega-se a conclusão de que é um poder que deixa a vã escolha do órgão o exercício ou não do poder discricionário, porém de forma parelha e vinculada com os ditames da lei. Tem-se assim também que explanar o significado de vinculação atribuída ao poder de polícia, que pode ser definido como, *in verbis*:

“[...]a lei confere ao administrador público para a prática de ato de sua competência, determinando o conteúdo, o modo, o tempo e a forma de seu cometimento. O administrador vincula-se estritamente à lei, sob pena de seu ato tornar-se inválido;”<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> ALMEIDA, Klinger Sobreira de. *O PODER DE POLÍCIA E A POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA*. 1983. Disponível em: <[http://www.bibliotecapolicia.com.br/upload/documentos/O-PODER-DE-POLICIA-E-A-POLICIA-DE-MANUTENCAO-21069\\_2011\\_4\\_9\\_15\\_44.pdf](http://www.bibliotecapolicia.com.br/upload/documentos/O-PODER-DE-POLICIA-E-A-POLICIA-DE-MANUTENCAO-21069_2011_4_9_15_44.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2015.

<sup>141</sup> SILVA, de Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 28 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 484.

<sup>142</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 126.

<sup>143</sup> *Op. Cit.* *O PODER DE POLÍCIA E A POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA*. 1983. Disponível em: <[http://www.bibliotecapolicia.com.br/upload/documentos/O-PODER-DE-POLICIA-E-A-POLICIA-DE-MANUTENCAO-21069\\_2011\\_4\\_9\\_15\\_44.pdf](http://www.bibliotecapolicia.com.br/upload/documentos/O-PODER-DE-POLICIA-E-A-POLICIA-DE-MANUTENCAO-21069_2011_4_9_15_44.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2015.



Sendo assim, o poder de polícia não é totalmente adstrito ao que está contido na lei, até porque a lei lhe confere certa liberalidade, que seria o caso de exercer a discricionariedade, porém deve sempre no exercício dessa liberalidade estar sempre dentro da definição legal, afinal o poder de polícia na manutenção da ordem pública age em favor do interesse público. Não pode ao limitar direitos dos particulares ferir direitos garantidos pela Constituição. O poder de polícia não pode ser caracterizado somente como sendo discricionário porque em momentos assim o age, porém em outros é vinculado.

Antes de ser parte do direito administrativo a discricionariedade era uma característica do poder soberano sempre para o bom e fiel cumprimento de funções.<sup>144</sup> Sempre assim ligado à limites, descartando de tal forma a total liberalidade de atuação sobre a alcunha da discricionariedade. Sendo importante para o direito administrativo de tal forma, que sempre tenta aperfeiçoar suas características de forma legal para agir sobre o bem social.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, a discricionariedade é o exercício de uma competência com certa discricção e vinculação seria uma prévia e subjetiva tipificação legal sendo absolutamente prevista em lei, porém os atos de liberalidade são realizados com certa margem de liberdade. Não existiriam atos chamados de propriamente discricionários, nenhum ato é totalmente liberal e sem limite. É sempre limitado a um fim ou circunstância.<sup>145</sup>

Considera a liberdade no exercício do poder de polícia uma liberalidade dentro da lei. O administrador age em determinados casos, não com total liberdade e sim com conveniência e com um objetivo sempre dentro da lei. Podendo agir: “ao momento da prática do ato; à forma do ato; ao motivo do ato; à finalidade do ato; ao conteúdo do ato.”<sup>146</sup> Sempre deve no momento de um ato ser discricionário da avaliação jurídica analisar se não são considerados inadmissíveis pela lei, apesar de carecer de previsão legal ou se ocorre a previsão são conceitos amplos e aberto não podendo cobrir todo esse território. Afinal, um fator é agir debaixo de uma previsão legal e outro é agir com um caso concreto que por diversas vezes não está previsto em lei.

---

<sup>144</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.127.

<sup>145</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 434-435.

<sup>146</sup> *Idem*, p. 436-437.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o poder puramente discricionário inexistente:

“Em rigor, no Estado de Direito inexistente um poder, propriamente dito, que seja discricionário fruível pela Administração Pública. Há, isto sim, atos em que a Administração Pública pode manifestar competência discricionária e atos a respeito dos quais a atuação administrativa é totalmente vinculada. Poder discricionário abrangendo toda uma classe ou ramo de atuação administrativa é coisa que não existe.”<sup>147</sup>

Sempre assim limitado a lei e ora pode se manifestar de forma vinculada ora discricionária através da polícia administrativa.

O poder discricionário não é resultante de um vácuo da lei sobre determinado assunto e sim, pode-se entender como uma situação possível expressada abertamente através da lei.<sup>148</sup> Como já dito anteriormente, de nada se confunde a discricionariedade com a arbitrariedade que é um fator que de nada tem a intenção de seguir os ditames legais e sendo assim tem em sua formação o objetivo ilícito, pois desafia e desconhece a lei.<sup>149</sup>

Definindo assim longe de ser um sinônimo de discricção, como se pode notar no conceito doutrinário colacionado a seguir:

“Assim se diz do ato ou procedimento caprichoso, que se executa ou se formula. Contrariamente ao que está instituído na lei. Assim, também, se diz do ato manifestamente inconstitucional ou ilegal, oriundo de autoridade constituída, que venha ameaçar ou violar direito alheio, certo e incontestável.”<sup>150</sup>

O poder de polícia visa proteger direitos relacionados à ordem pública e o bem-estar social, sempre em conformidade com os direitos previstos Constitucionalmente porém vê-se assim outra diferença entre o atributo paradigma com o paragonado mostrado acima, o primeiro sempre respeitando a lei acima de tudo e de toda a liberalidade legal, o segundo pouco se interessa em saber o que a lei estipula.

A Administração no intuito de utilizar-se do poder de polícia deve sempre observar o limite tênue entre o seu objetivo (finalidade) e as liberdades privadas (individuais) as quais irá limitar através das sanções (meios coativos). É necessário e essencial que haja uma proporção entre o fim que se quer atingir e o meio que se quer percorrer, é assim que se

---

<sup>147</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 854.

<sup>148</sup> PEREIRA, 1962 *apud*, MELLO. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 980.

<sup>149</sup> TÁCITO, Caio. *Poder de Polícia*. In: *Boletim Municipal- BDM*, jun. 95, Pernambuco, 1995, p. 110.

<sup>150</sup> SILVA, de Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 28 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 129.

espera que fique caracterizada a discricionariedade do poder de polícia frente a ordem pública.

Acrescentando, será considerado discricionário se a lei lhe conferir legitimidade, porém existem vários limites que a administração deverá observar, como por exemplo a proporcionalidade.

Não é unânime a doutrina sobre quais os limites do poder de polícia, mas antes é importante salientar que têm sido exarados conceitos no sentido de criar uma apreciação do poder discricionário pelo Poder Judiciário, principalmente sobre abuso de poder. Os atos administrativos podem ser dosados pelo Poder Judiciário, sendo assim se vinculados estão sempre sobre a tutela legal, não restando dúvidas sobre a incidência desse poder sobre o mesmo, sendo discricionário deve-se observar o limite do ato dado à administração. Sendo assim o que se procura são os limites da discricionariedade por conseguinte do poder de polícia pelo qual se manifesta, não sendo limitado somente pela lei e sim pelo sentido de justiça, pois é da Constituição que retira seus valores.<sup>151</sup> Estando claro a incidência que o poder de polícia exerce sobre a ordem pública e a discricionariedade de vinculação dos seus atos sobre a mesma ordem pública, chega ao ponto principal, qual é o limite de incidência sobre a ordem pública?

### **3.2 Os possíveis limites de incidência do poder de polícia sobre a ordem pública**

Os limites referentes ao poder de polícia não é um assunto fácil de tratar e tão pouco menos polêmico. Diante da doutrina encontram-se posições diversas sobre o seu limite. Um ponto que é certo partir é através do ângulo Constitucional, no qual o poder de polícia deve respeitar a finalidade, direitos fundamentais e motivo. Apresentando-se como comuns a todos os atos definidos como administrativos.

O poder de polícia pode criar restrições à direitos constitucionalmente previstos em benefício do interesse público, não podendo porém serem suprimidos.<sup>152</sup> Os limites seriam os mesmos atribuídos aos atos administrativos. O objetivo do poder de polícia é alcançar o bem da coletividade, porém não é ilimitado. Sofre limitações claras na

---

<sup>151</sup> DI PIETRO 1991, *apud*, BUHRING. *A Natureza Jurídica do Poder de Polícia é Discricionária?*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2003. P. 93.

<sup>152</sup> BUHRING, Marcia Andrea. *A Natureza Jurídica do Poder de Polícia é Discricionária?*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2003. P. 90.

Constituição Federal como, por exemplo: “manifestação relativas às liberdades pessoais; à manifestação do pensamento e à divulgação pela imprensa; ao exercício das profissões; ao direito de reunião; aos direitos políticos; à liberdade do comércio.”<sup>153</sup> Assim como o Código Civil também limita o seu raio de incidência. A linha é tênue porque engloba um direito que em tese pesa sobre o individual, porém em favor da maioria que seria a ordem pública por assim caracterizada como o estado de estabilidade. Não pode limitar as liberdades individuais. Para Lazzarini, o poder de polícia encontra o seu limite através do interesse social e no artigo 153 da Constituição Federal:

“Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:  
[...]”<sup>154</sup>

Baseando-se na instituição de impostos para limitar esse direito, inexistente um artigo que faça a poda da discricionariedade do poder de polícia, até porque o poder vinculado é totalmente previsto em lei, e o outro se torna quase impossível devido às situações subjetivas relacionadas ao caso concreto.

A Administração deve procurar no objetivo de estados democráticos como o Brasil o limite de liberdade advindos da fruição de direitos, misturados com os interesses sociais. Para encontrar esse possível limite, a ordem pública se apresenta como um ponto de partida que engloba um âmbito de nível nacional. Sendo também incerta a qual muda com o decorrer do tempo, porém seus princípios são entendidos como de ordem superior sendo: políticos, econômicos, morais e por vezes religiosos, se traduzindo talvez como as condições essenciais de segurança, tranquilidade, etc.<sup>155</sup> Englobando assim todos os aspectos que o poder de polícia deve proteger dispostos no artigo 144 da Constituição da República com o artigo 78 do Código Tributário Nacional. Em um julgado do ano de 1983, foi exarado pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, o relator Néri da Silveira, qual seria o limite do poder de polícia, concluindo por:

“Cumpre, de outra parte, sinalar que os limites do poder de polícia são demarcados pelo interesse social, em conciliação com os direitos fundamentais dos indivíduos, assegurados na Constituição.”<sup>156</sup>

<sup>153</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1999. p. 194.

<sup>154</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição de República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

<sup>155</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1999. p. 235-236.

<sup>156</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus. HC: 60762/PR. Primeira turma. Impetrante: Lourival Cunha Zanella. Coator: Tribunal de Alçada do Estado do Paraná. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, 20 de março de 1983. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14687769/recurso-em-habeas-corpus-rhc-60762-pr>> Acesso em: 13 jan. 2015.

O poder de polícia em seus atos não se limita ao âmbito administrativo, porque age sempre no interesse Estatal que é um dos pilares que o Direito visa proteger, como pode extrair do recurso em Habeas Corpus de número 60.762/PR. Corroborando assim para o entendimento de parte da atual doutrina ao qual entende que deve existir esse equilíbrio entre o privado e o coletivo culminando para uma ordem pública, um estado de legalidade entre os dois lados.

Nem sempre esse interesse social sobrepuja os direitos fundamentais, pois como são garantidos Constitucionalmente emanam de normas supra legais, e ao mesmo tempo não são ilimitados ao ponto de ferir a ordem pública se limitando no ponto ao qual fica a cargo da administração, obedecendo aos limites da discricionariedade que a lei propõe ao poder de polícia conjuntamente por algumas oportunidades o judiciário para conferir se o ato ocorrido foi cometido com abuso de poder e se tornou ilegal desde o seu exercício.

Para reforçar o limite que aqui foi traçado sobre o poder de polícia, cabe salientar oportunamente que para ser considerado regular o poder de polícia, deve ser exercido pelo órgão competente e no limite estipulado pela lei, devendo além de observar esses pontos já tratados, o processo legal e a sua observância, e se tratando de atividade por vezes discricionária, sem desvio ou abuso de poder.<sup>157</sup>

O poder de polícia ocorre de uma atividade advinda do Estado, não deve intervir na coisa pública, porém atualmente não somente com a finalidade da ordem pública, mas também a ordem social, econômica:

“Profundamente diverso se apresenta o sentido do poder de polícia da doutrina e na jurisprudência americanas. Enquanto nos países europeus a sua caracterização se limita apenas àquelas formas de limitação de direitos individuais emanadas da Administração (e, portanto, sujeita ao princípio da anterioridade legal), nos Estados Unidos o *police power* se apresenta, sobretudo, em referência ao exercício da função legislativa. Daí o seu deslocamento, em grande parte, para a esfera do Direito Constitucional, onde tem sido intensa e variável a construção, especialmente na jurisprudência da Suprema Corte, das grandes linhas do instituto.”<sup>158</sup>

No Brasil temos a aproximação do conceito do poder de polícia e seus limites aproximados tanto dos Estados Unidos como de países europeus sendo emanado pela Administração, porém também intimamente ligado aos ditames Constitucionais. Assim nota-se que o poder de polícia brasileiro vai buscar em diversas fontes para instituir o seu corpo.

---

<sup>157</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003. p. 268-269.

<sup>158</sup> TACITO, Caio. *O poder de polícia e os seus limites*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 27, p.5, 27 jan. 1952. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/12238/11154>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

Por ter o poder de polícia fundamento no interesse Estatal, sendo assim essa a sua típica atividade, não podendo ser delegado para um particular, por exemplo, e na situação de influir sobre outro particular. Porém se no sentido de delegação a lei é rígida, sobre os seus atos cabe a Administração decidir quando agir, e em qual situação agir. Porém se presente risco de grave lesão a ordem pública é obrigatório a sua defesa, com fundamento que o interesse social e a sua estabilidade sobrepõe o individual, entendeu assim a 3ª Câmara Cível de Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no agravo de instrumento de número 10460120014044003:

“Se presente, na espécie, risco de grave lesão à ordem pública e à instrução processual, o afastamento do servidor de suas funções, bem assim o sequestro e a indisponibilidade de seus bens são medidas imperativas, já que o interesse público sempre deve prevalecer em relação ao individual, porque poderá criar embaraços à colheita de provas e dilapidar o patrimônio, atrapalhando o bom andamento da instrução probatória além de frustrar eventual restituição do quantum indevidamente desviado.

[...] traz insegurança à ordem pública, aumentando, na população em geral, o sentimento de descrédito, desconfiança, além de propiciar um ambiente que incentiva o desrespeito à lei e ao cometimento de novos ilícitos [...]”<sup>159</sup>

Nesse sentido o poder de polícia age na ordem pública com os seguintes limites sobre a forma, competência, objeto e fins. Assim como explica Arion Álvaro Pataki sustentado em doutrinadores como Di Pietro:

**“12.1 Competência e forma:** Devem se observar às normas legais pertinentes à competência (o agente deve ser competente, ter competência legal para a prática do ato) e à forma (o revestimento exterior do ato, o modo pelo qual ele aparece, deve ser o previsto em lei). **12.2 Fins:** O poder de polícia só deve ser exercido para atender ao interesse coletivo e se seu fundamento é o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, o exercício desse poder perderá sua justificativa quando utilizado para beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas. A autoridade que se afasta da finalidade pública incidirá em *desvio de poder* e acarretará a nulidade do ato com conseqüências nas esferas civil, penal e administrativa. **12.3 Objeto:** Quanto ao objeto, ou seja, o conteúdo, a autoridade sofre limitações, mesmo quando a lei lhe dê várias alternativas possíveis. Aplica-se aqui o princípio da proporcionalidade entre meios e fins, ou seja, o poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger. Sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem-estar social.”<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento. AI: 10460120014044003/MG. Terceira Câmara Cível. Agravante: Lauro Tandelli. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Judimar Biber. Minas Gerais, 31 de janeiro de 2013. Disponível em: <<http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/114669791/agravo-de-instrumento-cv-ai-10460120014044003-mg>> Acesso em: 13 jan. 2015.

<sup>160</sup> PATAKI, Arion Alvaro. Poder de Polícia: Breves considerações sobre o exercício do poder de polícia pela Administração Pública em prol dos interesses da coletividade. 2006. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2649/Poder-de-Policia>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

Dessa forma, resumem-se os limites do poder de polícia, porém com a observância da sua atuação não exagerar o limite dos direitos fundamentais. Dando especial atenção ao objeto que deve observar o princípio da proporcionalidade, para não suprimir as garantias constitucionais previstas aos cidadãos. Sobre a forma atua diretamente sobre a vinculação, se a situação for prevista totalmente em lei e discricionário se apenas a lei lhe der a competência e a possível forma do ato, e por ultimo o fim, que é a manutenção da ordem pública, e que deve respeitar os três pontos e alcançar o objetivo de forma eficiente.

No poder de polícia a via de utilização coativa só é utilizada em último caso e não existe outro meio de se obter o fim eficiente que se pretende e quando a via de se praticar o ato não se apresenta como proporcional. Proporcionalidade e razoabilidade andam juntas, porém a segunda é atribuída ao poder discricionário de forma mais íntima e atendendo ao interesse público, se aproximando do objetivo do poder de polícia na manutenção da ordem pública, afinal como sendo parte do seio administrativo o poder de polícia adota os princípios da administração pública. Acrescentado ao objetivo de sua existência em favor do Estado, junto com a proporcionalidade que se constitui como uma espécie do primeiro gênero, sendo definida como uma competência dentro do campo de discricionariedade e interpretação do administrador, porém dentro do critério de razoabilidade legal.<sup>161</sup>

Sendo assim no poder de polícia seus atos dentro do princípio da razoabilidade exigem proporcionalidade, baseado em critérios que englobam como a ordem pública um estado de normalidade dentro da sociedade e não somente nos ditames legais. A proporcionalidade está contida implicitamente no artigo 2º parágrafo único da Lei 9.784/99, *in verbis*:

“Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito; II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; **VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;** VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; **VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;** IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à

---

<sup>161</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013 p. 81.

produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei; XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.”(grifo nosso)<sup>162</sup>

Coadunando com o dispositivo legal acima apresentado, no HC 84.270 de 2004, se pronunciou a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal de forma unânime indeferiu o pedido, sob a batuta de não haver constatado abuso de poder e a desproporcionalidade no exercício do poder de polícia no caso da dispensa revista pessoal de advogado para ingressar no Fórum de São Paulo, temos assim alguns pontos relevantes da decisão através da ementa colacionada a seguir:

- “Habeas Corpus.  
2. Procedimento de revista pessoal nas unidades do Poder Judiciário de São Paulo.  
3. Alegação de constrangimento ao exercício da profissão de advogado.  
**4. Ausência de ato ilegal ou abuso de poder.**  
**5. Proporcionalidade no exercício do Poder de Polícia.**  
6. Ordem indeferida”(grifo nosso)<sup>163</sup>

Assim como em caso semelhante supracitado dentro do mesmo processo, originário do HC 28.024/SP proveniente também da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

“-**A validade do ato administrativo emanado do Judiciário Paulista está evidenciada na proporcionalidade do exercício do poder de polícia.** Observa-se que as medidas de segurança adotadas pelo Tribunal de São Paulo não impedem os advogados de exercerem sua profissão. Ao contrário, a submissão ao detector de metais manual, visa a proteger, também, os causídicos dos incidentes que têm assolado o Judiciário Paulista, a permitir que exerçam seu munus plenamente. - A possível necessidade de serem abertas e exibidas pastas e apetrechos similares tem o único e exclusivo escopo de identificar o objeto que o detector de metais acusou. Nem de perto nem de longe tal conduta pode ser tida e havida como invasão da inviolabilidade do exercício profissional da advocacia ou de qualquer outra profissão ou atividade, mesmo porque nenhum documento que não seja suscetível de ser detectado é lido ou vasculhado. - O próprio Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por meio de mais de um pronunciamento de seu ilustre Presidente, adverte, de modo enfático, que os advogados não se negam a submeter ao detector de metais. Essa é mais uma circunstância a evidenciar inexistir óbice ao exercício profissional.”(grifo nosso)<sup>164</sup>

Assevera que com o julgado acima percebe que o exercício do poder de polícia não ultrapassou o direito do indivíduo, por haver proporcionalidade nos meios para o

<sup>162</sup> BRASIL. Constituição (1999). *Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999*. Legislação Federal. Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2015.

<sup>164</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus. *HC: 28024/SP*. Segunda turma. Impetrante: Diógenes Pereira. Coator: Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Min. Franciulli Netto. Brasília, 23 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/218909/habeas-corpus-hc-28024-sp-2003-0061143-6>> Acesso em: 14 jan. 2015.



fim que se pretende alcançar sendo assim é considerado lícito. Mostra assim alguma noção de limite sobre o seu exercício, e a presença expressa de alguma das suas características como a discricionariedade. O poder de polícia atuando na forma administrativa age em conformidade com a lei e legitimidade só podendo ser afastado se não estiverem presentes ambos os requisitos. Sendo assim o relator explanou que o poder de polícia sendo lícito e não havendo desvio nem abuso de poder não pode ser limitado na sua zona de atuação. Em acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, 6ª Turma Cível e relator José Divino de Oliveira no seu voto se pronuncia no seguinte sentido, *in verbis*:

“Acrescente-se não ser possível limitar de forma genérica a atuação da Administração Pública que, no exercício do Poder de Polícia, está coibindo a violação das normas de zoneamento e de edificação urbanos, quando no universo dos associados da impetrante somente alguns estabelecimentos foram notificados. Com efeito, o ato administrativo goza de presunção de legitimidade e de legalidade, as quais somente podem ser afastadas mediante prova inequívoca em sentido contrário, inexistente na hipótese em apreço. Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso. É como voto.”<sup>165</sup>

Finalizando, a não ser que se configure como um excesso sendo na forma de um abuso ou desvio de poder, o exercício do poder de polícia será considerado regular. Na jurisprudência acima foi considerado regular por não apresentar nenhuma hipótese apresentada por Celso Antônio Bandeira de Mello que explana sobre esse excesso e que pode ser de duas formas:

“A intensidade da medida é maior que a necessária para compulsão do obrigado; A extensão da medida é maior que a necessária para a obtenção dos resultados lícitamente perseguíveis.”<sup>166</sup>

Portanto, é delimitado o poder de polícia nas suas características, pela discricionariedade ora pela vinculação, a observância que deve existir a lei e principalmente a Constituição, razoabilidade e proporcionalidade e se traduzindo em quatro quesitos que é o objeto, competência, forma e fins. Sendo assim, tem-se a estrutura do alcance e do possível limite do poder de polícia com relação à ordem pública e podendo ter o apoio do Judiciário para julgar por vezes se seus atos foram válidos ou não, e por fim, tem como prisma o direito

---

<sup>165</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça. Sexta Turma Cível. Agravo de Instrumento. AI: 239750220118070000/DF. Sexta Turma Cível. Agravante: Associação Comercial do Distrito Federal. Agravado: Agência de Fiscalização do Distrito Federal. Relator: Min. José Divino de Oliveira. Brasília, 14 de março de 2012. Disponível em: <<http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21423100/agravo-de-instrumento-ai-239750220118070000-df-0023975-0220118070000-tjdf>> Acesso em: 14 jan. 2015.

<sup>166</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 861.

do cidadão como ponto principal a ser respeito nessa limitação em favor da ordem pública, pois advêm de um dito Constitucional.

## CONCLUSÃO

O poder de polícia, assim considerado como polícia administrativa e judiciária, tornou-se com o tempo um valioso instrumento de utilização pela administração pública para condicionar a propriedade e a liberdade, abrangendo tanto atos emanados do Judiciário como do Executivo. Por meio do qual se configura em um conjunto de medidas que limitam o direito dos cidadãos em favor do interesse Estatal. Serve para proteger de possíveis atos ilícitos ou receio de ocorrência dos mesmos que firam a ordem pública.

De acordo com as decisões neste trabalho acadêmico colacionadas pode-se notar a importância que esse instituto acomete no Brasil, estando presente em diversas áreas, já que o seu conceito e estrutura estão dispostos de forma esparsa na legislação e muitos dos seus aspectos somente foram discutidos doutrinariamente, como por exemplo, o limite de atuação.

No raio de atuação do poder de polícia primeiro deve-se entender para o que foi criado. É a prevalência do interesse do Estado sobre o privado. Para delimitar o seu raio de incidência para não se tornar um poder ilimitado, deve-se considerar: A lei nos casos em que for vinculado e mesmo sendo discricionário se preocupar em não suprimir os direitos previstos na Constituição, deve agir na alcinha da polícia administrativa ou judiciária, se atentar a legitimidade, o objeto, e principalmente o meio que se pretende percorrer para alcançar um resultado equivalente ao pretendido sem ferir o direito privado e sem deixar de cuidar do estado de legalidade social.

De acordo com Maria Zanella Di Pietro, o poder de polícia não encontra qualquer incompatibilidade do sentido público com o privado, porque o poder de polícia advém da lei e assim sendo é limitado pelo mesmo ordenamento que o criou. Não precisando estar totalmente previsto no mundo jurídico para poder possuir limites já que não pode ser exercitado com desvio ou abuso de poder e tem suas áreas de atuação citadas cabendo à administração pública junto com a Constituição Federal achar um equilíbrio entre esses dois mundos. Porém, ocorrendo alguma falha no ato administrativo pode ser julgado pelo Poder Judiciário.

A Constituição Federal de 1988 apresenta a dignidade da pessoa humana como direito basilar em seu corpo jurídico, trazendo também outros direitos que inclusive a supremacia do interesse público sobre o privado. No poder de polícia sempre ficam em contraste, mas não em conflito, esses dois lados (estatal e o privado), porém cabe a

administração equilibrar os dois com fundamento na proporcionalidade que também é um princípio previsto na Carta Magna. Para ser válido este último ditame Constitucional deve ser seguido dentro do poder de polícia. A ordem pública é entendida como sendo um estado de legalidade no qual os cidadãos respeitam e que é preservado pela Administração Pública.

Nos julgamentos exarados no poder judiciário (vide decisões judiciais apresentadas no decorrer do trabalho acadêmico) o poder de polícia é sempre utilizado contra atos ou receio de atos que causem graves danos ou lesão a ordem pública e como consequência o Estado, porém sempre age como medidas que se apresentam proporcionais ao lado dos cidadãos que têm seus direitos limitados, mas nunca suprimidos.

Sobre a eficácia do poder de polícia, este é um assunto que no decorrer da pesquisa acadêmica mostrou-se predominantemente doutrinário devido à gama de julgamentos sobre o poder de polícia se voltarem diretamente para o âmbito das taxas, destarte esse fato, o que é mostrado assim, é que apesar de ser um instrumento importante e eficaz para o Estado, ainda são vagos alguns de seus pontos, pois se não limitado o fim que se quer alcançar o direito que foi podado em favor da ordem pública pode ser violado.

O princípio da proporcionalidade e da razoabilidade não encontra respaldo significativo na jurisprudência, porém é na doutrina que lhe são delineadas essas características. O poder de polícia é um instrumento importante para a administração pública que sem o mesmo não teria como existir um estado de normalidade, que é a ordem pública. Porém não é na Constituição Federal que o poder encontra sua definição e sim no Código Tributário Nacional no artigo 78. Somente deve ser utilizado para coibir uma lesão ou ameaça real.

O poder de polícia encontra fundamento na Constituição, em especial no Devido Processo Legal, para funcionar e na legislação administrativa prevê que a lei é que delimitará os seus atos, porém por alguns de seus atos serem vinculados e outros serem discricionários, pode haver uma desproporcionalidade entre o meio e o fim alcançado.

Deve-se observar sempre os fins, a forma, os motivos, o objeto e o mais importante é a competência uma vez que por ser uma tarefa tipicamente Estatal não pode ser delegada se na sua essência é devida ao órgão público se utilizar. Além do mais, não seria nada razoável um particular limitando o direito de outro. O limite do poder de polícia é delineado por esses cinco fatores acima descritos em observância ao devido processo legal e ao ordenamento jurídico Constitucional.

A observância dos limites de incidência do poder de polícia na manutenção da ordem pública é de suma importância a fim de que não se crie uma instabilidade jurídica,

pois uma vez que não limitado até onde pode o cidadão exercer seu direito sem impor uma grandeza à ordem pública, esta torna-se inexistente. Também, ao mesmo tempo em que limitam-se esses direitos e garantias fundamentais do âmbito privado em favor do interesse Estatal, deve ser imposto o mesmo limite para que não se torne uma prerrogativa ilimitada e supressora que fere uma previsão Constitucional e acima de tudo Jurídica.

Por conseguinte, o limite do poder de polícia deve existir não para declarar que existe um confronto entre o interesse público com o privado e sim para não desestabilizar esse equilíbrio que é criado entre os dois lados. Acrescentando também que, para criar esse limite a lei deve se expressar de forma mais incisiva sobre esse assunto, assim como é previsto no parágrafo único do artigo 78 do Código Tributário Nacional e dentro das áreas de atuação previstas no mesmo artigo como a segurança, higiene e saúdes públicas, tranqüilidade pública, valores estéticos e artísticos, históricos e paisagísticos, moralidade pública, economia popular e riquezas naturais.<sup>167</sup>

Na doutrina é que está disposto o limite do poder de polícia, no entanto na jurisprudência quase não se tem decisões de forma direta sobre os limites desse poder proveniente da administração. A não ser sobre se o poder de polícia for exercido de forma desproporcional, o que dá uma vaga idéia de aonde esse limite pode chegar. O assunto está longe de ser pacífico doutrinariamente e deve-se sempre observar primeiramente o artigo proveniente do Código Tributário para se ter um norte sobre esse possível limite, em seguida analisar o fim a que se pretende e o meio através dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, assim como o devido processo legal. O limite de sua incidência sobre a ordem pública deve observar o conceito desse estado de normalidade que se pauta.

Finalizando, entende-se serem os pontos específicos acima descritos a limitação do poder de polícia sobre a sua incidência sobre a ordem pública sem desrespeitar nenhum principio contido na Constituição e tampouco criando um choque entre o interesse Estatal e o privado, mas ao mesmo tempo criando um limite de incidência e alcançando o objetivo pretendido pelo instituto chamado de poder de polícia.

Assim, como contribuição acadêmica sugere-se a criação de um capítulo dentro do Código Tributário Brasileiro feito especialmente para o poder de polícia tendo como base a sua importância para a sociedade, as funções e mandamentos estatais (estado de

---

<sup>167</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 862.

legalidade) e pelo fato do Direito Administrativo infelizmente não gozar de um regimento de leis próprio. Também, nas decisões judiciais o pronunciamento sobre o seu limite sobre o estado de legalidade da ordem pública não é explicitado diretamente e só é conferido assim a doutrina discutir sobre esse possível limite. Assim como pode-se notar que também não seria desarrazoado criar um capítulo em especial para o poder de polícia junto de uma previsão legal para a ordem pública no próprio corpo Constitucional, já que os institutos encontram grandes respaldos como princípios, fundamentos e características na Constituição Federal. Sendo assim, não deve-se limitar a um ponto específico e sim, ser difundido por todo o ordenamento jurídico por estar presente em várias áreas da sociedade e do próprio Direito.

A criação desse capítulo seria um passo em direção ao fim da incerteza de até onde esse poder que cria influência tanto no cidadão individualmente como também coletivamente pode encontrar um limiar dentro das matérias já definidas em sua estrutura, além de ser possível coadunar com as decisões judiciais que já dizem quando há proporcionalidade ou não do instituto. Definindo também de quais parâmetros a doutrina, o judiciário e a administração se utilizarão para atuar e limitar a atuação do poder de polícia sobre a ordem pública.

## REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo Rodrigues. *Suspensão de Segurança. Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

AFONSO, Débora Queiroz. *Possibilidade de aplicação do princípio da proporcionalidade em processos administrativos disciplinares cuja penalidade seja a demissão*. Revista da CGU, Edição Especial: Direito Disciplinar, Brasília, ano 6, p. 72-87, jul. 2011.

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário esquematizado*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 26.

ALMEIDA, Klinger Sobreira de. *O PODER DE POLÍCIA E A POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA*. 1983. Disponível em: <[http://www.bibliotecapolicia.com.br/upload/documentos/O-PODER-DE-POLICIA-E-A-POLICIA-DE-MANUTENCAO-21069\\_2011\\_4\\_9\\_15\\_44.pdf](http://www.bibliotecapolicia.com.br/upload/documentos/O-PODER-DE-POLICIA-E-A-POLICIA-DE-MANUTENCAO-21069_2011_4_9_15_44.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2015.

VICENZI, Brunela Vieira de; MACHADO, César Rossi. *A complexidade da Ordem Pública entre outras culturas*, 2009. Disponível em < <http://www.conjur.com.br/2009-jun-11/conceito-ordem-publica-complexo-situacoes-culturais-distintas>>. Acesso em: 29 ago. 2014.

AZEVEDO, Renato Beiriz Brandão. *Poder de Polícia*, 2007. Disponível em: < <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3877/Poder-de-policia>> . Acesso em: 11 out. 2014.

BEZNOS, Clovis. *Poder de Polícia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

BUENO, Silveira. *Minidicionário da língua portuguesa*. ed. ver. e atual. São Paulo: FTD, 200.

BRASIL. *Constituição de República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29ago. 2014.

BRASIL 1988, *apud* FLORES, Alder. *Competência x Poder de Polícia*, 2008. Disponível em: <<http://www.ofarol.inf.br/politica/competencia.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

BRASIL, 1988 *apud*, LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003.

BRASIL. *Decreto lei 88.777, de 30 de setembro de 1983*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm)> Acesso em: 29 ago. 2014.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2014.

BRASIL. *Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999*. Legislação Federal. Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2015.

BRASIL. *Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18437.htm)> Acesso em: 5 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2005 *apud* SOUZA, Leonardo da Rocha de. *O poder de polícia administrativa e a realização dos direitos fundamentais*: um estudo a partir de decisões do STF. Revista de Direito Administrativo, Brasil, 255, abr. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8437/7185>>. Acesso em: 17 Ago. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI: 1717/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil, Partido dos Trabalhadores, Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Presidente da República. Relator: Sydney Sanchez. Brasília, 7 de novembro de 2002. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772345/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1717-df>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus. *HC: 60762/PR*. Primeira turma. Impetrante: Lourival Cunha Zanella. Coator: Tribunal de Alçada do Estado do Paraná. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, 20 de março de 1983. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14687769/recurso-em-habeas-corpus-rhc-60762-pr>> Acesso em: 13 jan. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal de Federal. Habeas Corpus. *HC 84270/SP*. Segunda turma. Impetrante: Rosevelt de Souza Bormann. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 24 de agosto de 2004. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14741245/habeas-corpus-hc-84270-sp>> Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus. *HC: 101300/SP*. Segunda turma. Impetrante: Alexandre do Santos. Coator: Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 5 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17374908/habeas-corpus-hc-101300-sp>> Acesso em: 5 jan. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE: 601364/RJ*. Recorrente: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e B combustíveis. Recorrido: Fundação Universitária de Brasília. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 8 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7380290/recurso-extraordinario-re-601364-rj-stf>>. Acesso em: 11 de out. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança. *SS-AgR: 2664 /SC*. Tribunal Pleno. Agravante: Pedro de Queiroz Advocacia S/C. Agravado: Conselho Nacional de Farmácia. Relator: Ellen Gracie. Brasília, 9 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/759962/agregna-suspensao-de-seguranca-ss-agr-2664-sc>> Acesso em: 5 out. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança. *AgRg na SS: 2702/DF*. Corte Especial. Agravante: Superintendência Nacional de Previdência Complementar. Agravado: Associação dos Aposentados e Pensionistas do Banco da Amazônia. Relator: Ministro FELIX FISCHER. Brasília, 6 de abril de 2014. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25237815/agravo-regimental-na-suspensao-de-seguranca-agrg-na-ss-2702-df-2014-0039261-8-stj>> Acesso em: 5 out. 2014.



BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus. *HC: 28024/SP*. Segunda turma. Impetrante: Diógenes Pereira. Coator: Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Min. Franciulli Netto. Brasília, 23 de outubro de 2003. Disponível em: < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/218909/habeas-corpus-hc-28024-sp-2003-0061143-6>> Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *Resp 720.337/AL*. Segunda Turma. Recorrente: União. Recorrido: Maurice Mizabel de lima e outro. Relator: Humberto Martins. Brasília, 26 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/782044/recurso-especial-resp-720337-al-2005-0013947-9>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial. *Resp: 817.534/MG*. Segunda Turma. Embargante: Empresa de transporte e trânsito Belo Horizonte. Embargado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Mauro Campbell Marques. Brasília, 25 de maio de 2010. Disponível em: < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14605780/embargos-de-declaracao-no-recurso-especial-edcl-no-resp-817534-mg-2006-0025288-1/inteiro-teor-14605781>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça. Sexta Turma Cível. Agravo de Instrumento. *AI: 239750220118070000/DF*. Sexta Turma Cível. Agravante: Associação Comercial do Distrito Federal. Agravado: Agência de Fiscalização do Distrito Federal. Relator: Min. José Divino de Oliveira. Brasília, 14 de março de 2012. Disponível em: <<http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21423100/agravo-de-instrumento-ai-239750220118070000-df-0023975-0220118070000-tjdf>> Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento. *AI: 10460120014044003/MG*. Terceira Câmara Cível. Agravante: Lauro Tandelli. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Judimar Biber. Minas Gerais, 31 de janeiro de 2013. Disponível em: <<http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/114669791/agravo-de-instrumento-cv-ai-10460120014044003-mg>> Acesso em: 13 jan. 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. Apelação em Mandado de Segurança. *AMS: 38620/RJ*. Sétima Turma Especializada. Apelante: Posto de Gasolina Gratema LTDA. Apelado: Agência Nacional do petróleo, gás natural e biocombustíveis. Relator: Ricardo, Regueira. Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/911044/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-38620-rj-20000201071431-1>>. Acesso em: 21 ago. 2014

BUHRING, Marcia Andrea. *A Natureza Jurídica do Poder de Polícia é Discricionária?*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2003. P. 90. COSTA, Rafael. *Americanos podem ser presos sem processo por tempo indefinido*, 2014. Disponível em: <<http://consultor-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/118235458/americanos-podem-ser-presos-sem-processo-por-tempo-indefinido?ref=home>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

COSTA, Elisson. *Polícia administrativa x polícia judiciária*, 2014. Disponível em: < <http://elissoncosta.jusbrasil.com.br/artigos/112311673/policia-administrativa-x-policia-judiciaria>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

CUNHA, Anne Clarissa Fernandes de Almeida. *Poder de Polícia: Discrecionalidade e limites*. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 84, 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8930](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8930)>. Acesso em: 16 ago. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1999.

LAZZARINI, *apud* DI PIETRO. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003.

MATOS, Larissa Nahime. *Direito Administrativo: Poder de Polícia*, 2011. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/direito-administrativo-poder-de-policia/66677/>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

MEIRELLES, 1958 *apud*, BEZNOS. *Poder de Polícia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARINELA, 2006 *apud* PINESSO, 2013. *Controle dos atos de polícia*. Disponível em: <<http://www.portaleducacao.com.br/direito/artigos/46747/controlado-dos-atos-de-policia>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

MARQUES, Cristina Jussara. *ORDEM PÚBLICA, ORDEM PRIVADA E BEM COMUM. CONCEITO E EXTENSÃO NOS DIREITOS NACIONAL E INTERNACIONAL*. Revista Jurídica Cesumar, Paraná, v. 2, n. 1, p. 247, mês desconhecido. 2002.

MARTINS, Jesus Nazareno Lopes. *Direito Penal- Princípios*, 2012. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAqqlAI/direito-penal-principios>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

MEIRELLES, 1995 *apud*, SOUZA, Mauro César de. *Extensão e os limites do poder de polícia*, 2011. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=6299](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6299)> . Acesso em: 29 mar. 2014.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.127.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Poder de Polícia e segurança nacional*, 1972. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_40/panteao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_40/panteao.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2014.

MELLO, 2004 apud DI PIETRO, 2013. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NETO 1989, apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NETO, 1987 apud LAZZARINI. . *Temas de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003.

PATAKI, Arion Álvaro. *Poder de Polícia*, 2006. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1301>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

PARIS.UNITED NATIONS, *The Universal Declaration of Human Rights*. 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/udhr>>. Acesso em 5 jan. 2015.

PEREIRA, 1962 apud, MELLO. *Curso de Direito Administrativo* . 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 980.

ROLLAND, 1947 apud, MELLO, 2014. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ROMERO, Caleb. *Agências reguladoras e o poder de legislar*, 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24995/agencias-reguladoras-e-o-poder-de-legislar>> Acesso em: 8 mai. 2014.

ROVER, Cees de. *Para servir e proteger*. 1998. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/servireproteger.htm>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

RUGGIERO, 1999 apud MARQUES, Cristina Jussara. *op. cit.* Revista Jurídica Cesumar, Paraná, v. 2, n. 1, p. 247, mês desconhecido. 2002.

SANTOS, Emerson Clayton rosa. *O conceito de Segurança Pública*. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos2/seguranca-publica/seguranca-publica.shtml>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

SILVA, de Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 28 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 985.

SILVA, Guilherme de Abreu e. *A reconfiguração do conceito de interesse público à luz dos direitos fundamentais como alicerce para a consensualidade na Administração Pública*. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11624](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11624)>. Acesso em set 2014.

SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral: Introdução e princípios fundamentais*. Lisboa: Dom Quixote, 2006. p. 181.

SOUZA, Fernando Dantas de. *Atributos do Poder de Polícia*, 2008. Disponível em: <<http://cursobasicodedireitoadministrativo.blogspot.com.br/2008/10/atributos-do-poder-de-policia.html>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

SOUZA, Gilson Sidney Amâncio de. *Poder de Polícia: Limites e restrições à propriedade privada*. Disponível em: < <http://www.sedep.com.br/?idcanal=24211>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

SOUZA, Mauro César de. *Extensão e os limites do poder de polícia*, 2011. Disponível em: < [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=6299](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6299)>. Acesso em: 29 mar. 2014.

TACITO, Caio. *O poder de polícia e os seus limites*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 27, p.5, 27 jan. 1952. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/12238/11154>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

TÁCITO, Caio. *Poder de Polícia*. In: *Boletim Municipal- BDM*, jun. 95, Pernambuco, 1995, p. 110.

TARANTA, Ângela. *CONCEITO DE ORDEM PÚBLICA E BONS COSTUMES NOS CONTRATOS*. Verbo Jurídico, 2008. Disponível em: < [http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/civil\\_ordempublicabonscostumes.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/civil_ordempublicabonscostumes.pdf)> Acesso em: 29 ago. 2014.

TESSLER, Marga Barth. *Suspensão de segurança*, 2004. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao003/marga\\_tessler.htm](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao003/marga_tessler.htm)> Acesso em: 5 de out. 2014

VICENZI, Brunela Vieira de; MACHADO, César Rossi. *O que é delegar?*, data desconhecida. Disponível em: < <http://portal.cjf.jus.br/cjf/banco-de-conteudos-1/o-que-e-delegar>>. Acesso em: 19 ago 2014.

ZAMPERLINI, Renan Augusto. *Poder de Polícia da Administração*, 2011. Disponível em: < [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=6038](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6038)>. Acesso em: 15 ago. 2014.